Heloise Guarise Vieira

A IDENTIDADE DE SEGURANÇA BRASILEIRA NAS RELAÇÕES COM A COLÔMBIA: do Plano Colômbia ao tratado de 2009

Dissertação submetida ao Programa de pós graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de mestra em Relações Internacionais
Orientadora: Profª Drª Juliana Viggiano

Florianópolis
2014

Vieira, Heloise Guarise

A identidade de Segurança Brasileira nas relações com a Colômbia

: do Plano Colômbia ao tratado de 2009 / Heloise Guarise Vieira ;

orientadora, Juliana Viggiano - Florianópolis, SC, 2014.
221 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Política Externa Brasileira 3.

Relações Brasil - Colômbia
4. Segurança Regional 5. Construtivismo I. Viggiano, Juliana. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Não há como fazer os agradecimentos desta dissertação sem, primeiramente, ser grata aos meus pais por todo o apoio que recebi desde criança para tornar-me uma pessoa apaixonada pela academia, e por todo o suporte que recebi durante o mestrado.

Aos meus grandes amigos, Marceli, Christiane, Rafaela e Rafael Borges, que me ajudaram desde a graduação, passando pela preparação para o processo seletivo do mestrado, provas, maratonas de leituras, qualificação e escrita deste trabalho, me ajudando a permanecer minimamente sã durante todo o processo. Os bons momentos fazem-me esperar ter sempre vocês perto de mim.

Aos meus colegas de turma, agradeço à união criada para, seja celebrar, dar apoio, lutar por alguma causa relevante, ou para as tardes no GED (Grupo de Estudos dos Desesperados), chegar às nossas defesas. Aos amigos da turma “um”, Diego, Samara, Bruno, Rafael e Karlla, por todos os conselhos e bons momentos que dividimos.

Para os amigos do budismo, por ouvirem em várias as reuniões as lamentações dos mestrandos, Estella, Vaine, Sonally, Lene, Mi, Ricardo, e todos os meus afilhados. Especialmente para as madrinhas que souberam acompanhar esta caminhada e dividir suas experiências conosco, Mariana (que está em pelo menos três grupos desses agradecimentos), Graziella, Letícia e Beatrice, pessoas que só posso ter gratidão.

Aos meus amigos da graduação em RI da UFSC, que ajudaram a entender a UFSC e sempre tiraram a minha cabeça dos problemas do mestrado, seja com uma festa, happy hour, maratona de filmes ou só um intervalo de aulas falando sobre nada: Felipe “OM”, Clarissa, Cristiane, Thayani, Marcos, Tiago Berwanger, João Paim, Daniela, Ivan (minha carona moral e grande poeta das RI), Caroline Lopes e todas as pessoas da graduação que conheci nesses últimos dois anos.

Aos meus amigos da Trajano Reis, que celebraram por três meses

um conjunto de meu aniversário, aprovação no mestrado e mudança de cidade e que, nos últimos dois anos, tornaram meus problemas pequenos pela quantidade de coisas boas que passamos. Lely, Heloise, Jessika, Kleber, Maylon, William, Victor, além dos desconhecidos que entravam na nossa conversa todos os fins de semana.

Ao meu recente grupo de amigas do "guenta", que suavizaram, através dos compartilhamentos de fotos e de experiências, a difícil fase de elaboração dessa dissertação. Obrigada por ouvirem todas as minhas histórias e por sempre se importarem com a minha saúde. Especialmente à Ana, que me tirou de casa em momentos que eu não conseguia mais ser produtiva.

Ao corpo docente do PPGRI UFSC, agradeço pelo crescimento que me proporcionaram como pessoa, pesquisadora e militante (ou inflamadora de massas, segundo a profª Geisa). O mestrado, além de me formar uma acadêmica melhor, mostrou que as lutas não são vãs e que é necessário batalhar pelas mudanças que queremos. Agradeço especialmente ao profº Helton Ouriques, a primeira pessoa do programa a acreditar no meu potencial, e à profª Juliana, pelo empenho em fazer deste trabalho algo relevante e de bom conteúdo. Agradeço, também, à professora Daniele Anonni, por estar sempre ao lado do movimento estudantil.

A todos que conheci nesses dois anos, meus sinceros agradecimentos, pois se hoje termino esta fase como uma pessoa mais determinada, completa e feliz, devo à soma de tudo que passei.

Então são os homens de armas que tem o verdadeiro poder. Ou será que não?De onde vieram suas espadas? Por que é que eles obedecem? Há quem diga conhecimento é poder. Outros, que o poder provém dos deuses. Outros, ainda, afirmam que deriva da lei. (...) Eis, então. O poder reside onde os homens acreditam que ele reside. Nem mais, nem menos.

(George R. R. Martin – A fúria dos reis)

RESUMO

O presente trabalho é uma análise sobre a Identidade de Segurança Brasileira, em seus valores e condicionamentos à política externa. O foco do estudo é as relações Brasil-Colômbia e as respostas brasileiras às ações das relações Colômbia – EUA. Devido à peculiaridade do conflito colombiano e da presença militar americana sistemática em seu território desde o início das ações do Plano Colômbia, estendendo-se a apreciação ao tratado para concessão de bases colombianas ao exército americano, em 2009, esta dissertação observa as respostas do Brasil frente a essas ações.

Palavras-chave: Identidade de Segurança, Política Externa Brasileira, Relações Colômbia- Brasil.

ABSTRACT

The present word is an analysis about the Brazilian Security Identity, in its values and conditioning to the external policy. The focus is the Brazil-Colombia relations and Brazil responses to the actions of Colombia – USA relations. Due to the Colombian conflict's peculiarity and the systematic American military presence in its territory since the beginning of the Plan Colombia actions, extending the appreciation to the Treat for concession of Colombian military bases to the American army, in 2009, this dissertation observes Brazil's respond to these actions.

Key words: Security Identity, Brazil External Policy, Colombia-Brazil relations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é um exame da Identidade de Segurança Internacional Brasileira, utilizando as relações com a Colômbia como um estudo de caso da articulação do discurso do Brasil sobre as questões de segurança pertinentes ao país vizinho. Esta dissertação objetiva analisar, baseada nos valores de segurança brasileiros expressos através de discursos de presidentes e chanceleres brasileiros, se há tendências que se perpetuam nos atos de fala de segurança do Brasil. A hipótese aqui defendida é que, havendo continuidade nos discursos brasileiros, pode-se afirmar que existem valores que embasam e limitem a ação do Estado que dependem pouco do governo, por representarem ideias essenciais a toda sociedade. No caso colombiano, o Brasil precisou articular, entre outros, o repúdio à presença de potências estrangeiras na América do Sul, o respeito à autodeterminação dos povos e sua vontade em ser reconhecido como líder regional.

Para compreender como os valores permeiam os discursos, o presente trabalho analisa os discursos dos governos da Nova República que tratem de relações com a América do Sul, questões de defesa e os que tratem das relações com a Colômbia. Assim, os discursos são categorias de análise centrais para o desenvolvimento da hipótese, compreendendo que nos discursos e documentos pode-se notar o que permanece perene e o que se modifica ao longo do período analisado.

Na década de 1990, o Brasil passou a se preocupar com a fronteira norte por vários motivos. Dentre eles, destaca-se a criação de novos estados federativos, a menor necessidade de efetivos militares na fronteira Sul devido à significativa melhora das relações com a Argentina e o debate nos EUA de que a falta de proteção ao Meio Ambiente poderia ser um perigo mundial que deveria ter respostas militares (CAMPBELL, 1992). Também na década de 1990, a Colômbia passava por graves problemas internos, devido à ação de cartéis de narcotraficantes que

desestabilizavam o país.

A história da Colômbia é marcada por vários episódios violentos. Na década de 1960, esse problema se agudizou devido à criação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do povo (FARC-EP). Nascida de um levante de camponeses contra a exploração que sofriam pelos donos de terra, as FARC-EP se tornou um notório grupo de esquerda, buscando implantar uma revolução na Colômbia. Outros grupos surgiram desde então, sendo as guerrilhas mais ativas no país o Exército de Libertação Nacional (ELN), grupo de aspiração esquerdista que busca a revolução, baseados na revolução cubana, e o grupo paramilitar denominado Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), de aspiração de direita que lutou contra a ELN e as FARC por muitos anos, sendo desmobilizado em 2003. A ação desses grupos perto das fronteiras com o Brasil é, desde a década de 1960, uma preocupação para os governos brasileiros, pois o transbordamento do conflito colombiano poderia tornar a ação desses grupos um problema militar regional.

Em 1991, um grupo de guerrilheiros invadiu o território brasileiro e enfrentou o exército no destacamento do Rio Traíra, no Amazonas, que lutava contra o garimpo ilegal nas margens do rio. O então presidente Collor, do Brasil, criou uma ação conjunta com a Colômbia para combater o comando que invadiu o território brasileiro. Posteriormente, foram fortalecidos os mecanismos de proteção da fronteira norte. Somente em 2000, no entanto, o Brasil cria o Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Inteligência, para melhor administrar os assuntos de segurança do país. No mesmo ano, a Colômbia cria um programa de cooperação para a paz com os EUA, com o objetivo de acabar com o conflito armado e melhorar as condições sócio-econômicas do país, denominado Plano Colômbia.

Apesar de poder ser notado algum desconforto brasileiro com a presença dos EUA na América do Sul de forma sistemática, as relações com a Colômbia permanecem estáveis até a invasão colombiana ao

território equatoriano, em 2008. O Brasil condenou veemente a ação colombiana, pois não houve qualquer acordo anterior como Equador para tal ato. No ano seguinte, a Colômbia anuncia um acordo com os EUA onde seis bases militares passariam a ser comandadas por americanos. Com a confiança nas ações militares colombianas abaladas, os países sul-americanos se manifestaram contrários a tal ação, sendo o Brasil o primeiro a indagar sobre tal necessidade.

O Brasil busca, em sua política externa, a união da América do Sul e a criação de uma identidade regional. A aproximação colombiana com os EUA cria laços cada vez mais profundos e afasta a Colômbia da dinâmica sul-americana. Os demais Estados tem buscado se aproximar do centro sem se afastarem as relações no subcontinente. Para o Brasil, que na constituição de 1988 coloca como um dos objetivos da Política Externa a Integração da América Latina, o distanciamento colombiano enfraquece os espaços de integração e autonomia na região, além de colocar forças militares estrangeiras na América do Sul, o que enfraquece o papel brasileiro de intermediador com os EUA. 2009 foi um momento chave para a articulação do discurso brasileiro de segurança regional, sendo a Colômbia o catalisador de tal processo.

Para a compreensão do processo que se pretende analisar nesta dissertação, o presente trabalho está dividido em quatro partes:

1. Observações teóricas a respeito da importância dos discursos e das identidades para compreensão das RI;
2. Compreensão dos valores da identidade brasileira e como tal se articula desde o pós Guerra Fria;
3. Análise dos discursos brasileiros sobre as questões colombianas desde o estabelecimento do Plano Colômbia;
4. Exame da articulação dos atos de fala

brasileiros diante da assinatura do tratado de instalações militares estadunidenses na Colômbia em 2009.

A conclusão do trabalho dependerá da observação de valores e normas à identidade brasileira e se esses se mantiveram, mesmo com as mudanças de governo e as alterações no Sistema Mundial nas últimas décadas. Pode ser observado, pela execução desse trabalho, que existe uma perenidade dos valores de política externa brasileira, que remontam desde o período imperial.

1 DISCUSSÃO SOBRE O CONCEITO DE IDENTIDADE DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O presente capítulo tratará de questões fundamentais para o desenvolvimento da presente dissertação. A questão da identidade de segurança precisa ser clara para a realização da proposta aqui apresentada. A identidade, como o conjunto de normas, valores e cultura de um Estado influenciam nas suas predisposições de segurança, pois condicionam as predisposições de um Estado quanto à sua capacidade de ação interna e externa. A importância de uma compreensão partindo dos atores, e não da racionalidade imutável do sistema internacional e dos mesmos, pois mais variáveis e custos estão presentes em relações de segurança e defesa.

Este capítulo não se debruça sobre uma extensa discussão teórica, mas traz luz para a questão fundamental da dissertação: o que deve ser buscado quando se trata de identidades de segurança, quais as expressões de tal identidade e como isso limita as ações de um Estado? Apesar de não compartilhar dos postulados tradicionais de escolas de Relações Internacionais como o realismo e o liberalismo, existem estudos dessas escolas que mostram quais as questões fundamentais para compreender a segurança a partir da visão que o Estado tem de si mesmo e dos outros. Ou seja, essas escolas não tratam como central, porém consideram como a visão do Estado sobre o ambiente internacional afeta as suas ações sobre as questões de segurança. Cultura, normas e valores permeiam o que um Estado considera racional e quais os seus caminhos preferenciais quando confrontados com uma ameaça.

O construtivismo tem tomado maior parte nos debates de RI, mas o realismo e o liberalismo ainda são as correntes dominantes, especialmente em questões de Segurança Internacional, por adicionar ao debate variáveis que dependem da subjetividade dos atores, como as suas crenças e valores da sociedade. O presente capítulo tratará da contribuição construtivista para o debate que se seguirá.

1.1 O CONCEITO DE IDENTIDADE DE SEGURANÇA E DEFESA

Uma das questões levantadas pelas Relações Internacionais após o fim da Guerra Fria foi como a cultura pode influenciar na ação dos atores. Desde Samuel Huntington, em O Choque de Civilizações, às novas respostas fornecidas por Joseph Nye aos problemas de Segurança a partir de Understanding International Conflicts (2000). A falta de resposta, especialmente do realismo[1], em porque os Estados confrontados com problemas parecidos, respondem com ações distintas, levou correntes de pensamento crítico a construírem respostas onde apenas a posição dos Estados no sistema internacional e sua capacidade material, dois pontos centrais na construção neorealista, determinam as ações possíveis em serem tomadas pelos atores no sistema internacional. A percepção sobre a História e a interpretação que os atores têm da realidade também influenciariam no processo de tomada de decisões e afetam o comportamento dos atores (KATZENSTEIN, 1996, p. 7). Ao final da Guerra Fria, muitas questões de caráter cultural e de identidade dos Estados ficaram mais salientes, e a ideia de racionalidade imutável permeável a todos os Estados se torna cada vez menos capaz de explicar porque diferentes Estados, em frente aos mesmos estímulos, respondem de forma diferenciada no campo das Relações Internacionais (ibid., p. 2).

Uma inquietação similar aparece no trabalho de Barnett (1996, p.

---

[1] O realismo é a escola de Relações Internacionais que se baseia na natureza humana perversa e ambiciosa, onde as lutas por poder (que é tanto um meio para se conseguir seus objetivos quanto um objetivo em si) levam ao constante medo da guerra, e a única solução para evitá-la é acumulando poder. A anarquia internacional, constituída pela ausência de leis e regras de comportamento, aumenta a desconfiança entre os Estados (PECEQUILO, 2004, p. 136).

403), que condena o determinismo do realismo em tratar alianças como parte de escolhas racionais desprovidas de valores, como tudo o que concerne à política. Para Barnett, se a compreensão da realidade é feita a partir da racionalidade comum a todos os seres humanos, e se todos os atores são igualmente racionais. Não existiriam, então, motivos para os Estados se aproximarem um dos outros que não a escolha fria e calculista dos que se sentirão ameaçados por uma mesma questão. O que se verifica nas Relações Internacionais no pós Guerra Fria é diferente: surgem novas alianças estratégicas entre Estados menos poderosos (como a ZOPACAS[2]), entre Estados com poucas similaridades em seus objetivos de Política Externa (como os BRICS, ainda que seja uma aliança econômica relevante) e entre Estados com menos razões estratégicas que os unam (como a troca de livros brancos entre Argentina e Chile). Para o autor, apenas uma análise baseada na identidade do Estado e como esse ator percebe algo como uma ameaça pode fornecer uma resposta não determinista e precisa sobre as questões de segurança que surgem internamente e se manifestam dentro do Estado, e depois considerar o que é relevante para cada ator e seus objetivos no plano internacional, regional e nacional. Assim, as demandas criadas internamente, através da sua interpretação do Sistema, trazem respostas aos posicionamentos individuais internacionais de cada país. A análise da história de um povo, os objetivos do Estado, como o Estado se vê frente aos demais atores tem a capacidade de apontar claramente as motivações de suas ações e seus objetivos em médio prazo. Essa análise com base no que pode ou não ser uma ameaça é realizada por escolhas da racionalidade interna, baseada na

[2] Zona de Cooperação e Paz do Atlântico Sul, organização internacional governamental formada por Brasil, Uruguai, Argentina, África do Sul, Costa do Marfim, Namíbia, Nigéria. Angola, Gabão, República Democrática do Congo, República do Congo, Benin, São Tomé e Príncipe, Gâmbia, Gana, Guiné, Senegal, Cabo Verde, Guiné Bissau, Serra Leoa, Camarões, Guiné Equatorial, Togo e Libéria.

cultura e na identidade dos atores – como se interpretam determinados fatos históricos, a sua visão de si mesmo no sistema internacional, a proximidade com outros Estados e quais outros Estados veem o problema de forma parecida (ibidem).

Essa inclusão de questões culturais e de identidade nos problemas de segurança tomou destaque nas Relações Internacionais com o fim da Guerra Fria. As garantias de ações calculadas e da previsibilidade dos atores conforme seu alinhamento a uma grande potência não existiam mais. Então, grandes questionamentos sobre o futuro do Sistema Internacional passaram a ser parte das preocupações de vários autores (KATZENSTEIN, 1996, p. 2). Esse medo tem a fonte em um dos postulados realistas sobre a perseguição do poder como princípio basilar dos Estados (Katzenstein – ibid, p. 3 – questiona, inclusive, qual o tipo de poder que cada Estado persegue, e se o busca da mesma forma que os demais) no Sistema internacional e na ordem bipolar como garantidora de paz. Para os realistas, um mundo em que não exista balança de poder[3] passará por sucessivas guerras até que restabeleça o equilíbrio. Compreende-se que as ações dos Estados são, internamente, ações coletivas e as identidades da população como governo influenciam na política interna e externa, além das normas, valores, cultura e da interpretação e reinterpretação da história. Assim, Katzenstein busca entender que a identidade, soma dessas variáveis, é fundamental para entender o que é considerado racional para um ator do Sistema Internacional, dependendo de qual é a sua percepção de custo em realizar determinada política e quais ações são consideradas legítimas, dentro do que o constrange ou estimula dentro de dadas situações. O realismo, para Katzenstein, fornece explicação insuficiente explicação para questões de

---

[3] Ordenamento internacional onde dois Estados são considerados super-potências e, pela disputa que criam em várias esferas de influência, trazem a paz ao sistema, pois os demais atores não conseguem competir com esses (PECEQUILO, 2004, p. 125).

segurança por ignorar o contexto cultural e institucional dos Estados (ibid, p.13). A centralidade das análises realistas nos fatores materiais (econômicos e militares) e na posição do Estado (hegemonia mantenedora do status quo, possível hegemonia que busca mudar o status quo, Estados pobres) deixa de considerar várias questões inerentes aos Estados individualmente e do contexto internacional em que se inserem – há uma cultura que caminha para o pacifismo no Estado[4]? O estado tem problemas internos tão profundos que, mesmo diante de uma potencial ameaça internacional, ainda há primazia das pautas internas sobre a segurança estatal[5]?

Dentro do próprio realismo, algumas vozes começaram a destoar. Setephen Walt (apud BARNETT, 1996) acredita que exista uma balança no Sistema Internacional, mas não sobre o equilíbrio de poder. As balanças ocorrem quando diferentes Estados veem uma determinada matéria como ameaçadora e passam a lutar contra ela, chamada balança de ameaça, em contraste com a balança de poder defendida por grande parte dos autores realistas. Walt define que forças ideacionais são importantes, mas restringe-se ao campo da ideologia de governo e como legitimar tais ações externamente, não considerando as questões relacionadas à cultura como importantes para a segurança.

Para Buzan (1998, p. 24), a cultura e as preferências individuais surgem, primeiramente, na elevação de algo ao nível de ameaça. Depois desta elevação, a pauta de segurança ocorre em termos extraordinários, precisando da rápida ação do governo, porém também necessita de legitimação da audiência através da criação de uma ideia de que se tal ameaça não for aniquilada, todos os outros problemas do Estado se tornam irrelevantes. Apesar da questão de identidade não ocupar um grande espaço nos trabalhos de Buzan, é claro que a securitização (1998) e o processo de formação de padrões de amizade – inimizade (2003) não

---

[4] Desses, se destaca Alemanha e Japão (BERGUER, 1996).

[5] Destaca-se a América do Sul até a década de 1980.

ocorrem meramente por cálculos racionais de poder e ameaças[6], mas pelo que o corpo político e a audiência para quem o discurso se destina (normalmente, a população nacional e os aliados) aceita e legitima tal ameaça. Buzan também mostra que algumas questões de segurança que não podem ser quantificadas objetivamente são influenciadas pela noção que os Estados têm sobre ameaças. Entre essas, estão a penetração de uma superpotência sobre uma determinada região e seus desdobramentos; as particularidades de relacionamento entre Estados de uma determinada região; ou a abrangência da pauta nacional e internacional das ameaças de um Estado. Esses fatores estão presentes no cotidiano do Sistema Internacional, não como exceções à regra de uma racionalidade isenta de valores.

Barnett lembra (1996, p. 408) que o debate sobre o que define um povo e o que o mantém unido é contínuo internamente e que as identidades são mutáveis e sofrem pressões constantes de forças nacionais (como novas demarcações de fronteiras, demografia, avanço econômico) ou externas (política militar das potências mundiais, crises econômicas ou políticas, uma definição maior de identidade de um grupo – como o caso da União Europeia), e por isso são uma ferramenta conceitual interessante para as análises internacionais. As pressões presentes nos países não se configuram da mesma forma - compreende-se que as potências ocidentais atuam de maneira diferente para conseguir aliados no globo, resguardando diferenças culturais para definir sua atuação mais cooperativa ou coercitiva, ou criando na população um desejo em se ver como parte de uma cultura mundial. Barnett (ibid, p. 411) acredita, como os realistas, que as capacidades materiais importam para o

---

[6] Especialmente claro em *a new framework for analysis*, Buzan, como os demais construtivistas, afirma que várias forças ameaçam o Estado ao mesmo tempo, mas a eleição do que será elevado ao nível de segurança, onde as forças cotidianas de política não são suficientes para conter o problema. A aceitação do problema ocorre pela legitimação da ameaça pelo objeto referente.

desenvolvimento das ações de um ator político no mundo, mas também as forças ideacionais que condicionam os governos, que podem ser internas ou externas. A identidade dos atores pode mostrar quem é o outro relevante e quais as formas de lutar contra ele. Identidade e ameaça são interligados; a identidade de um Estado condiciona o que é ameaçador aos princípios fundamentais do país, como também uma ameaça a tais princípios acaba por fortalecer a identidade nacional, pois há uma união entre diferentes partes de um governo para manter o que os legitima e baseia suas ações[7].

Afirmações parecidas aparecem nos trabalhos de Wendt (1992, p. 396), onde a identidade determina, em ultima instância, como o Estado se portará frente às questões internacionais. Wendt acredita que a identidade não se resguarda em normas e valores de forma tão pouco maleável como Barnett e Katzenstein, mas na forma com que o Estado se vê dentro de cada interação no sistema internacional. Wendt usa, então, a identidade não como um padrão, mas como uma postura que aparece de diferentes formas nas relações dos atores, sendo a percepção do outro alterada conforme a percepção de si mesmo – tanto quanto ao seu lugar no cenário internacional, quanto em uma relação, o que pode ser alterado diante das reinterpretações da realidade. Para Wendt, então, o Estado é a soma de subjetividades que interpretam papéis conforme o problema a ser enfrentado e contra qual ator será sujeita a interação, não havendo uma interpretação de mundo concisa internamente, mas maleável conforme a situação.

Apesar da falta de determinismo atrelado a valores, focando-se na interpretação que o Estado possui de si mesmo, Wendt não explora da mesma forma que Barnett e Katzenstein como as normas e valores

---

7 Há, também, uma resposta da população à ameaça colocada aos Estados, que se une para defender o que considera essencial para a sua percepção de “nós”. Tal estudo é fundamental para compreender algumas formas de nacionalismo (BARNETT, 1996, p. 408).

surgem, se reproduzem e constrangem os atores. As normas, valores, condicionamentos psicológicos (como traumas históricos) são menos importantes para a compreensão das posições dentro das RI, dando Wendt maior foco à interpretação que o Estado tem de si mesmo como ponto crucial para a sua análise. Wendt analisa corretamente as inconsistências de uma ciência social desprovida de uma analise das fontes ideacionais das ações dos Estados, mas a posição do construtivismo como resposta ao determinismo advindo do realismo foi aprimorada em seus trabalhos mais recentes. Wendt (1995, p. 73) também destaca que os recursos materiais não possuem significado por si só, como autores realistas buscam verificar, mas que possuem um significado envolvido no sistema social de compartilhamento de informações entre os Estados, e também como esses armamentos podem ou não ser utilizados conforme as normas que o Estado se submete, sendo essas internacionais e nacionais, formais e informais. Não ignorando as questões relativas ao poder e capacidade material, o autor diz que apenas os dados dizem pouco sobre a realidade, sendo necessário avaliar as relações entre os atores[8].

A identidade, aqui tratada, é fruto da definição de Katzenstein (p. 6, 1996), onde ela é uma construção da autopercepção dos atores em curto prazo para a construção e reconstrução da nação e do Estado. Essa construção e reconstrução é útil para a compreensão de quais normas e valores permeiam um Estado, e não uma classificação civilizatória exótica e destacada das demais. A identidade mostra as proposições amplas de Estados que compartilham deste mesmo rótulo, ainda que a cultura nacional e os padrões de amizade e inimizade sejam diferentes para os Estados que compartilham de uma identidade ampla. Katzenstein (p. 6, 1996), afirma que “the process of construction typically is explicitly

---

[8] para ilustrar o caso, Wendt destaca como seria visto pelos Estados Unidos uma compra idêntica de armamentos pela Inglaterra e pela Coreia do Norte, para mostrar que a visão que os Estados possuem dos outros permeiam as relações de poder.

political and pits conflicting actors against each other (…) varying national ideologies of collective distinctiveness and purpose". A identidade é construída no processo de interação de grupos com diferentes ideologias e propósitos, que negociam, dialogam e chegam a consensos sobre o mínimo necessário para a ação do Estado interna e externamente, diante de grandes contextos históricos e ações embasadas em aprendizados e interpretações do mundo. A identidade é criada nacionalmente, pela interação de diferentes atores, mas projetada internacionalmente, como uma coesa expressão das necessidades e identificações de um povo.

Wendt (1995, p. 77) defende que a identidade é criada tanto internamente, pela mudança de ação dos Estados diante de novas percepções de realidade, quanto externamente, quando a estrutura torna certa conformação de identidade inaceitável, ou a mudança no sistema de compartilhamento de informações difere. As estruturas mais constrangedoras aos atores nelas envolvidos tendem a inibir forças transformadoras, mas não as impossibilitam. As mudanças de identidade nascem internamente, por um questionamento interno diante das práticas do Estado, quanto externamente, com o sistema social se abrindo ou fechando para novas conformações interestatais (ibid., p. 80).

Barnett (1996, p. 400) determina que se uma sociedade estável consegue manter um discurso fluido, sobre as narrativas defendidas pelos *policymakers*, que se prendem a valores e normas existentes para manter o grupo coeso e legitimado perante a audiência que lhes interessa. Os discursos e os valores por eles defendidos podem ser alterados, segundo Katzenstein (1996, p. 21), por uma evolução espontânea da prática social; de forma consciente, realizada através da promoção de interesses; ou deliberadamente, para uma resolução de um conflito. Os discursos dos governantes, das lideranças sociais e de todos os atores internos refletem valores, normas e aspectos culturais que refletem a identidade do Estado.

Wendt (1995, p. 73) trata da evolução das práticas sociais dentro

do espectro amizade – inimizade que os Estados podem assumir. Para o autor, os dilemas de segurança, que permeiam as afirmações realistas sobre as Relações Internacionais, são parte do espectro onde a estrutura social é dotada de entendimentos sociais negativos entre duas partes, que as levam a considerar sempre o pior cenário. No outro extremo do espectro, há a comunidade de segurança, onde as identidades e valores compartilhados unem-se e confiam uns aos outros de tal forma que a possibilidade da guerra é totalmente afastada (ibidem). As estruturas sociais que compõem o espectro, dos extremos e das outras possibilidades entre eles, são compostas tanto por bens materiais e qual a utilização dada a eles (armamentos, capital), quanto das identidades e das interpretações da realidade que as permeiam. Ambos os aspectos das estruturas podem ser alterados.

Essas mudanças podem ocorrer pela auto reflexão do Estado interna (mudanças de percepção frente ao Sistema Internacional ou reinterpretação do passado de um Estado) e externamente (novas normas operantes no sistema ou novas formas de anarquia) (KATZENSTEIN, 1996, p. 21). As mudanças também ocorrem através da reinterpretação do Estado sobre o seu papel no sistema internacional, como a aspiração para a liderança regional; ou por mudanças domésticas e internacionais, como revoltas e guerras (KATZENSTEIN, 1996, p. 21). O contexto não altera as identidades ou os valores culturais, mas podem mostrar uma necessidade de atualização, seja por necessidade de adequação a uma nova realidade ou por tentativas de reverter traumas do passado[9] (ibid, p.23). Assim, analisar onde o interno deixa de influenciar e as forças externas passam a ser determinantes são separações que pouco contribuem para o trabalho do internacionalista, pois novas realidades surgem com as duas faces, que tendem a se complementar no sentido de compreender mudanças ao serem realizadas, pois a sociedade interpreta e

---

[9] O autor cita como exemplo o antimilitarismo da Alemanha com a vergonha sobre o holocausto.

reinterpreta as práticas sociais constantemente.

O ambiente internacional não pode ser resumido a unidades idênticas com diferentes capacidades materiais, ou unidades que se orientam para a eficiência, criando novos regimes estabelecidos com custos distribuídos entre os atores (ibid, p. 18). A identidade de um Estado não é utilizada instrumentalmente como forma de barganha entre os governos, mas uma determinação de grandes orientações sobre o que constrange ou restringe o ator no sistema internacional e quais as opções plausíveis para tal (ibid., p.19). As forças formadas internamente que mais importam aos atores são, para Katzenstein (1996), o contexto cultural-institucional que o Estado se encontra e a Identidade coletiva do Estado. Essas variáveis são tanto uma forma de constrangimento psicológico como uma consequência das ações tomadas que criam tais constrangimentos para ação (p.27). O agente estatal é tanto moldado pela estrutura social quanto potencial transformador da mesma, mesmo que tais transformações restrinjam a ação do Estado.

Jepperson et al (1996, p. 34) agrega a essa premissa um estudo de culturas e identidades relacionados com segurança em três diferentes camadas do Sistema Internacional. Essas camadas são consideradas essenciais para os atores e exógenas ao ambiente internacional, pois cada ator tem sua própria posição diante das categorias a seguir:

- Os regimes internacionais, como parte dos sistemas sociais internacionais que permeiam as ações entre os Estados;
- A cultura mundial, como parte das regras que regem a soberania, os constrangimentos para a ação estatal e os modelos de política (de segurança, ambiental, econômica) possíveis para os atores;
- E os padrões de amizade e inimizade de cada Estado com os demais.

O autor não descarta a capacidade material dos Estados, como, por exemplo, países como Cuba e Canadá possuem, em comparação com os EUA, similares capacidades materiais; porém a visão dos Estados Unidos

sobre as possibilidades de ação de seus vizinhos é bastante distinta pela interação que se estabeleceu entre cada um desses Estados. Apesar do comportamento não ser a identidade de um ator, ele denota a quais constrangimentos culturais o Estado está submetido e é mais facilmente acessível que a cultura de um país, que não pode ser totalmente condensada e categorizada, sendo exercida a cada momento com base em algum de seus valores primordiais (ibidem). O comportamento também é sintomático de quais os valores, constrangimentos e processos internos o Estado está imbuído.

As orientações culturais de um Estado moldam os interesses de segurança e as políticas de segurança estatal, através de normas, a força dessas e o seu significado para o ator (enquanto a coletividade de órgãos e continuador de práticas sociais). As normas podem operar como regras que moldam a identidade, mas também operam para a regular, como normas internacionais que serão incorporadas por atores estatais (ibid., p. 54). A força das normas varia em uma escala que vai desde (1) a receptividade através de discursos, mas que não mudam o estilo da anarquia estabelecida (como a política de distensão americana na Guerra Fria), a (2) formas de agir diferentes entre atores com diferentes percepções de realidade, a (3) construção e reconstrução da sabedoria comum de um país (como a revisão de políticas militaristas pela Alemanha) (ibid., p.55). No entanto, a criação de normas não significa aceitação – uma norma lutará contra outras, mais antigas e enraizadas nos sistemas políticos de um Estado, e a aceitação das normas emergentes dependerá das coalizões formadas nacionalmente e dos rumos dos debates feitos em nível nacional (ibid., p. 56).

Sendo que uma sociedade coesa costuma manter narrativas fluindo (BARNETT, 1996, p. 412), as normas internalizadas com mais facilidade serão aquelas conectadas com o que o Estado associa com o comportamento internacional que busca reforçar ou aniquilar na sociedade mundial. Esse é o motivo, também, pelo qual os Estados com

identidades similares[10] terem comportamentos diferentes: as normas internas que conduzem os comportamentos podem ser diferentes para os atores e, assim, criam expectativas sobre o ambiente de segurança que diferem e seus comportamentos tornam-se distintos. Essas diferenças de comportamento podem levar Estados dotados do mesmo passado comum e com menor propensão para a cooperação para a segurança; essa tendência pode ser alterada se novas normas surgirem para estimular a cooperação entre as partes. A identidade é tanto o que faz um Estado se destacar dos demais, como um ator com uma dinâmica interna própria, quanto o elemento que formula as prováveis coalizões e interesses dos Estados externamente. Não são apenas conceitos relacionados diretamente com os Estados enquanto entidades, mas como o Estado lida com as diferentes forças internas para projetar uma voz comum para a sociedade internacional. Essa voz comum pode denotar uma aceitação por parte de uma maioria, mas não de todos, visto que a identidade aqui buscada se define em padrões das práticas sociais coletivas (JEPPERSON et. al., 1996, p. 56). Algumas vezes as normas, enquanto uma expectativa coletiva de comportamento dos atores dotados de certa identidade (KATZENSTEIN, 1996, p. 5) podem competir com outros padrões de comportamento, mais antigos, onde a operacionalização deverá passar por debates, coalizões e entendimentos sociais para serem aceitas – alguns setores conservadores da sociedade podem ser opostos a padrões que destoem das suas regras tradicionais, ou setores progressistas podem tentar barrar normas que dificultem as inovações que querem buscar para a sociedade.

Essa tentativa de articular um discurso que seja legitimado pela sociedade impacta desde os objetivos em tomar alguma atitude

---

[10] O autor utiliza o temo “identidades idênticas”, porém as fontes aqui utilizadas rejeitam que exista dois países que possuam a mesma percepção de si mesmos, a mesma capacidade material e a mesma relação de inimizade – amizade com todos os “outros” relevantes.

relacionada à segurança internacional como nos projetos nacionais. E esses projetos nacionais podem impactar na sociedade em que se destinam e nas normas estabelecidas regionalmente. Conforme a evolução das práticas sociais de uma região e da dinâmica própria utilizada por esses Estados, há a propensão em aceitar ou não algumas normas, conforme os conhecimentos compartilhados entre os atores. Uma mudança na percepção de si mesmo pode levar a uma mudança nas dinâmicas regionais de segurança e nos padrões de alianças. Uma ameaça só é considerada como tal pelos atores a partir do entendimento de quem é o outro, a relevância que o outro possui para a segurança do país e quais as políticas aplicáveis diante de uma ameaça (BARNETT, 1996, p. 402). As ameaças são percebidas como tais conforme a percepção que o Estado tem de quem é o outro e de como esse outro se comporta dentro do cenário internacional; a percepção entre amizade e inimizade dos atores é fundamental para isso, nos extremos de dilema de segurança (em que a falta de clareza entre os dois atores é tal que as interações tendem a levar a conflitos) e a comunidade de segurança (em que a amizade entre os atores faz com que as interações positivas levem a uma forte confiança mútua, afastando a possibilidade de conflitos). Um Estado buscará em seus parceiros os comportamentos mais próximos do que ele considera corretos, e tenderá a desconfiar de Estados em que comportamentos ameaçadores sejam presentes. No Sistema Internacional, tenderá a encorajar, mesmo que tacitamente, comportamentos parecidos com os que ele considera desejáveis (ibid, p. 404).

Campbell (1992, p.165) resgata a premissa da geopolítica onde um Estado, especialmente um Estado visto pelos demais como poderoso, possui sua fronteira no sentido de *border* (fronteiras formais que separam um Estado do outro) de fronteiras no sentido de *frontier* (barreiras ideológicas em que os comportamentos deixam de ser os desejáveis e passam a criar desconforto, por serem fontes de comportamentos considerados ameaçadores). Barnett (1996), apesar de argumentar que

identidades similares não criam normas e condicionamentos cognitivos iguais, afirma que imagens próximas criam padrões de amizade e podem facilitar a imagem que um Estado possui sobre outro. A idéia de *frontier*, então, pode ser positiva caso haja interesse de ambas as partes em criar um bom entendimento regional; também pode criar fatores de inimizade com profundos problemas para serem alterados. A ideia de *frontier*, no entanto, parte da exportação de um modelo de comportamento de um Estado mais poderoso sobre os demais, onde se admitem alguns comportamentos e se desencorajam outros. O que essa análise traz de importante aos estudos de segurança diz-se da compreensão de que não apenas os fatores materiais importam, mas como os demais Estados, especialmente as potências, encaram mudanças de postura de outros atores sobre questões de. As *frontiers* são construídas e reconstruídas conforme a criação e recriação de normas pelos Estados.

Jepperson et al (1996, p.58) argumenta que ideias com maior ou menor grau de legitimidade sobre o comportamento estatal passam tanto pela aceitação interna quanto externa, podendo sofrer diferentes pressões de diferentes grupos de interesse. Uma demanda popular acatada pode ser mal vista por outros interessados na matéria, como as forças armadas. A identidade relaciona o ambiente internacional, enquanto estrutura composta de normas e valores, que podem levar à alterações de comportamentos internos, e os interesses nacionais, buscando negociações ao longo do processo, para que seja mantido o discurso coeso que permeia a sociedade. O contexto cultural-institucional molda o que é mais importante para o Estado em um determinado momento histórico em sua identidade e nos comportamentos que serão estimulados e quais serão inaceitáveis. O contexto também define questões mais genéricas, por exemplo a sobrevivência em um novo contexto internacional e as normas sob as quais os formuladores de política trabalham. Também o contexto cultural-institucional denota em quais pontos os decisores dependem das expectativas internas e internacionais

sobre questões que serão apoiadas ou constrangidas pelos sistemas em que o Estado está inserido (ibid., p. 59). Para o autor, no entanto, há uma clara relação causal: a estrutura internacional recria uma identidade que se relaciona os padrões demandados. Mas esses padrões, pelas percepções internas diferentes, geram diferentes interesses nacionais que se transformam em políticas do Estado. Essas políticas estatais, por sua vez, podem alterar o ambiente internacional, gerando novas identidades e novos interesses, demandando uma atualização da política, criando um ciclo (ibid., p. 53).

Os valores e crenças dos Estados, internalizados através de vários canais, alteram o ambiente de segurança e criam modelos que podem se perpetuar, mesmo que ocorram unicamente no tipo de anarquia estabelecido na região, através das compreensões dos atores sobre segurança, o que pode ser bastante diferente do restante do mundo[11] (BERGUER, 1996, p. 319). Assim, as noções de segurança não são meramente reflexos subjetivos sobre uma realidade objetiva, mas a consideração de eventos passados e suas (re)interpretações no presente. Como diferentes Estados veem a realidade é um reflexo das interpretações que possuem da mesma, os valores defendidos e as estratégias cabíveis dentro de sua capacidade material e posicionamento dentro do Sistema (econômica, militar, política e geograficamente) (ibid, p. 326).

Com base na afirmação que os Estados são reflexos das interpretações que possuem sobre o cenário internacional, o binômio Estado-sociedade torna-se uma um conceito interessante, pois os *policymakers* não podem tomar ações que o povo não legitime e

---

[11] A América do Sul, como um continente com poucas guerras, mas muita violência transnacional onde, ainda assim, existem laços de amizade entre os Estados (MARES, 2001), ou o Oriente Médio, onde a dinâmica estabelecida é altamente conflituosa, mesmo com os Estados dotados de identidades comuns (como árabes, ou muçulmanos, ou exportadores de petróleo).

internalize em suas práticas diárias. Esta questão tem maior peso em sociedades plurais com inúmeros grupos de interesse, onde mudanças precisam ser negociadas com diferentes partes interessadas, e o grupo que se encontra no poder necessitará fazer diversas concessões para as novas normas de identidade no ambiente externo. Mudanças no binômio Estado-Sociedade mudam a forma de ação do agente, como a alteração na natureza das relações com outros Estados, e na estrutura Internacional, onde podem alterar os padrões de amizade-inimizade prevalecentes (WENDT, 1995, p. 77). A garantia da agenda de um grupo destacado internamente deve passar pela aceitação ou, no mínimo, não refutação de seus pontos pelos demais envolvidos, sendo necessária uma auto-imagem propícia a essas mudanças, uma interpretação do passado que as inclua na lógica interna e a consonância com valores nacionais e internacionais (ibid., p.327). Depois da legitimação interna, as novas agendas são internalizadas através de normas, repreensão de antigos comportamentos e/ou leis, decretos e tratados sobre o acordado (ibidem).

Berguer (ibid, p. 328) acredita que o estudo da identidade politico-militar de um Estado depende da cuidadosa observação de três fatores:

1. As experiências históricas relevantes que definem as visões atuais sobre os militares, o uso de força nas RI e segurança nacional pelo Estado;
2. Como os processos políticos que levaram a políticas de segurança foram externalizados em discursos e como ocorreu a legitimação interna;
3. Evolução da cultura politico-militar e da política de defesa nacional no decorrer do tempo.

Jepperson et. al. (1996, p.34) propõe uma analise holística sobre as três importantes camadas do sistema internacional, sendo essas:

1- Os regimes internacionais (tanto as normas que condicionam o comportamento, quanto os tratados

internacionais) onde os Estados estão envolvidos;

2- A política cultural mundial, como o que e aceitável e o que e condenável pelos Estados;

3- Quais os padrões de amizade e inimizade importantes para o caso a se examinar.

Para os autores, deve se observar com cuidado a forma de organizar os argumentos para tal, de forma que um argumento embase o seguinte, alicerçando ideias retiradas do comportamento, normas e culturas dessas três variáveis, para apontar de qual forma os problemas das Relações Internacionais podem ser analisados através desses *frameworks*. Tais formas de análise podem ser esclarecidas pelos processos onde regimes, cultura e amizade e inimizade internacionais.

Katzenstein (1996, p. 27-30) corrobora tais afirmações, utiliza a sua operacionalização para análise de RI por uma execução de uma análise cultural de uma questão de segurança:

1- Avaliar as diferentes observações feitas interna e externamente sobre o caso;

2- Em um problema já analisado pelas teorias *mainstream*, buscar onde residem os fatos sociais e como esses influenciam nos processos;

3- Verificar onde as identidades e normas foram determinantes para a definição de interesses de segurança.

Campbell (1992) cria um modelo de analise no qual deve ser observada a evolução do discurso de identidade de segurança, observando o que os Estados criam, através do discurso onde identificam como mais maligno a sociedade e quais as estratégias de contenção de um perigo sem criar grandes constrangimentos a população, internalizando comportamentos e observando como um discurso conseguiu se tornar dominante, por desnaturalizar os demais. Deve ser observado ate que

ponto as *frontiers* dos Estados vão ou objetivam ir e como o Estado em questão as assegura, e com base em quais valores e regras, normas e a cultura se dispõem.

A fim de sumarizar o quadro proposto pelos principais autores que serão destacados ao longo desta dissertação, as análises serão combinadas para que exista maior esclarecimento sobre as questões relativas à identidade de segurança e defesa. A definição de Berguer é bastante restrita, pois busca alguns aspectos isolados dentro do que se consideram as questões de Segurança e Defesa. O foco de Berguer é a relação entre os *policymakers* e a sociedade, que pode encontrar grande valor nos trabalhos de Wendt, que por sua vez traça como tais relações afetam a agência internacional do Estado e podem mudar a compreensão do mundo. Os três aspectos levantados por Jepperson (et. al.) não são excludentes à terceira premissa de Berguer, porém deve vir anteriormente às definições de processos e evoluções da cultura nacional. Katzenstein mostra-se relevante por ter a dimensão de entender onde os valores foram importantes e quais as razões para tal problema ter o desfecho que teve. A inovação de Campbell está na ideia de *frontier* e suas implicações para a definição dos objetivos estatais internos e externos, sendo uma interveniente a todo o estudo.

Assim, o quadro analítico da presente dissertação encontra-se nos seguintes passos:

1- Analisar, dentro do período histórico proposto, quais as percepções brasileiras sobre segurança e quais as condicionantes internas para suas ações – a ver, especialmente, suas colocações sobre ameaças regionais e sua visão da América do Sul no discurso brasileiro após o fim da Guerra Fria;

2- Compreender os processos políticos internos ao Brasil e externos sobre a relação do Brasil com a Colômbia, levantado nos posicionamentos oficiais quais são os valores e normas indissociáveis da identidade de curto e longo prazo

nesses processos;

3- Compreender a evolução da compreensão brasileira sobre si mesma que levou à alternativa pela solução multilateral sobre o tratado de, considerando o período de conturbação interna na Colômbia, as medidas tomadas durante o Plano Colômbia e a restrição a saídas pacíficas para o caso das bases em 2009.

1.2 ASPECTOS TEÓRICOS DAS RELAÇÕES DOS EUA COM A AMÉRICA DO SUL

A interpretação dos Estados Unidos sobre a América do Sul no pós Guerra Fria é uma dimensão importante no processo de compreensão sobre a percepção do Brasil sobre si mesmo e sobre seus vizinhos. Uma menor ingerência externa sobre as questões sul-americanas deixou os governos mais livres para determinarem seus próprios rumos (BUZAN, 2003). A presença americana na região andina, principalmente, contribuiu para que a capacidade de penetração dos EUA sobre o subcontinente não desaparecesse por completo.

A identidade americana, baseada nos princípios de liberdade e na criação do próprio sistema capitalista como valor nacional, começa a passar por grandes crises internas, onde o Estado muda a sua antiga lógica de contenção para a América do Sul, que evitava a aproximação de outras potências do subcontinente, para a expulsão externa de problemas internos aos EUA, como drogas, migrações e a fragilidade de suas instituições (HERZ, 2002, p. 99). Assim, o fim da Guerra Fria trouxe uma grande necessidade de legitimação da manutenção de um enorme exército em um mundo que era considerado pacífico, pois a ameaça soviética se extinguiu. A dicotomia entre ordem, onde os problemas eram externos e resolvidos pelos EUA, e caos, onde comportamentos considerados

intoleráveis se tornam cada vez mais presentes, (CAMPBELL, 1992, p. 165) ficou difusa com a criação da Comunidade de Estados Independentes e a disposição de todos os governos em abraçar o capitalismo e a democracia. O alcance das *frontiers* do Estado Americano havia, no período anterior, atingido largas fronteiras informais e, diante de problemas em legitimar a manutenção de seu poderio militar, os EUA precisavam buscar um novo perigo mundial, para que houvesse manutenção de sua identidade (ibid, p. 198). O fenômeno da expansão no pós Guerra Fria é conhecido por Arrighi (2008, p. 152) como uma crise sinalizadora da queda do poder hegemônico atual do sistema, que se apoia em seu poderio militar para manter a hegemonia através da coerção, sendo através da perda de influência econômica criada a necessidade de se reforçar a presença militar.

A criação de medos globais também fica clara nos trabalhos de Buzan, que aponta que após a Guerra Fria houve menor necessidade de ingerências por parte dos EUA em problemas regionais, devido à ausência de ideologias conflitantes, a necessidade em criar ações que atingissem um nível global foi maior (BUZAN, WAEVER, 2009, p. 254). O conflito da Guerra Fria servia bem para manter a presença militar americana em todo o globo, ao passo que a regionalização e periferização dos conflitos externalizavam as lutas armadas, tornando o centro mais seguro. Essa polarização do mundo permitiu, também, a criação de anarquias onde se moldaram as relações modernas entre as potências, potências médias e definiu o espaço do terceiro mundo (ibid., p. 256). Esse é o papel da macrossecuritização que, criando medos e ameaças em níveis globais, é capaz de impor o tipo de anarquia sob o qual os Estados se submeterão, quais serão os Estados com mais poder e que será imposta aos Estados com menor poder; a macrossecuritização não impede que securitizações regionais ou sub-regionais ocorram, mas as insere, em maior ou menor grau, dentro de sua lógica. Para Buzan, a guerra contra as drogas não conseguiu atingir esse status, tornando-se apenas uma

securitização de nicho, onde mesmo tendo ganhado força e presença nas agendas de todo o globo, especialmente na região andina, não foi capaz de criar uma referência em que todos os demais assuntos fossem guiados por essa questão, o que só foi conseguido com a Guerra ao Terror (ibid., p. 266).

O sentimento de vitória contra o comunismo criou, brevemente, a ideia de um mundo livre de guerras, o que pode ser notado ao se analisar as cifras do gasto militar americano na década de 1990, que teve uma redução de 43,4% em relação ao PIB ou 28% a menos em valor absoluto (IPEA, 2012), mesmo que seu orçamento total ainda fosse o maior dentre os maiores do mundo – 37,9% das despesas mundiais em termos absolutos. Esses gastos se direcionavam mais para ações concretas que em criação de reservas de defesa. A Guerra do Golfo, pela sua curta duração, não foi capaz de aumentar os orçamentos militares das grandes potências no momento. A falta de energia para manutenção de seus exércitos e os preços maiores para a compra de armamentos inibiu a vontade dos demais Estados em aumentar seus efetivos militares, e os problemas econômicos chamavam mais atenção que as questões de segurança. Os EUA tentam, então, se tornar a polícia do mundo, oferecendo proteção aos perigos externos dos países.

Baseados nos ideais de liberdade, que guiavam o mundo capitalista durante a Guerra Fria, os neoliberais iniciaram a retirada do Estado em determinados setores estratégicos (HARVEY, 2005, p. 52 – 53). Essa retirada do Estado também ocorreu nos níveis militares, pois havia a crença que o crescimento do comércio levaria à paz e à necessidade de um efetivo menor, com uma gestão eficiente de recursos que seria melhor para fins de autodefesa, ainda que tenham afetado os EUA em menor escala. A baixa da produção de bens mergulhou os Estados Unidos em uma grande recessão; mudanças administrativas encarregaram-se de pagar, primeiramente, os acionistas para poderem reinvestir dentro do país – ou seja, o empresariado americano e seus aliados privados globais

mantinham o aparato de segurança, além do equilíbrio financeiro (ibid., 55).

O fim da ordem mundial vigente durante a guerra fria trouxe mudanças para o mundo. Para LIMA (1996, p. 3) existem cinco teses sobre o os mitos que embasavam o mundo que foram exaltados com o fim da ordem bipolar:

1. O fim da História[12], onde a ordem neoliberal superaria todas as outras ordens, promovendo a libertação dos seres humanos e lideraria os Estados a uma ordem mais igualitária;
2. O fim do comunismo, assim, como o fim da história, é uma demonstração de uma nova ordem mundial homogeneizante emergente, que denota que diferentes ideias e valores contrários aos vigentes não teriam espaço nesta ordem. O fim do comunismo seria, também, um fim das teorias que acreditavam em diferentes ordens, que não o capitalismo neoliberal, para a sociedade;
3. O fim do Sistema de Vestfália e a erosão da capacidade estatal em controlar os assuntos internos do Estado. Os limites do nacional e do internacional ficam difusos e o Estado se torna menos importante, pois tanto questões de segurança seriam menos presentes, quanto os fluxos comerciais estavam menos centralizados e dependentes;
4. O fim do sistema de Versalhes, onde os novos Estados europeus levariam o continente de volta à ordem pré 1914, gerando instabilidade no continente. Os

---

[12] Fukuyama, em 1989, declarou que, devido à ausência de conflitos ideológicos no mundo pós Guerra Fria, a história das civilizações chegara ao fim, tornando-se mais igualitária e tendendo à ausência de guerra (PECEQUILO, 2004, p. 174).

conflitos étnicos, transestatais, seriam um problema para a liberdade no continente;

5. O fim da Ordem Mundial pós 45, quando se encerram as mais profundas disputas ideológicas entre dois modelos de sociedade. Este fim significa, principalmente, uma mudança na distribuição do poder em escala global, com a perda de poder da Rússia e a menor presença europeia no mundo.

Nota-se que todas estas teses tocam, de alguma forma, na ordem neoliberal e no papel de um centro que organize tais relações para a continuidade da ordem. Para a presente dissertação, as teses 1, 2 e 5 serão as que melhor tangenciam o tema retratado, sendo a tese 1 a que diz respeito ao *overlay*[13] americano sobre a América do Sul – e também acaba por promover uma independência da América do Sul em relação aos EUA em médio prazo, a tese 2 se relacionando com a necessidade em recriação do medo e de uma ameaça aglutinante para os temas de segurança, como a tese 5. As teses 2 e 5 também explicam a necessidade americana em lutar contra os guerrilheiros colombianos, pois esses eram considerados, em um primeiro momento, resquícios do comunismo, mudando de significado ao longo dos últimos 20 anos. O que as teses de Lima (ibidem) mostram é que no pós Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se um Estado com tais proporções que se torna difícil lidar com o seu superpoder. Ao mesmo tempo, influenciados pela tese 1, o mundo não aceitava aumentos de gastos militares, sendo que a redução do tamanho do exército americano é notável, ainda que continue à frente dos demais países do mundo. No entanto, em seu papel de superpotência mundial, essa redução no tamanho dos dispêndios militares americanos no pós Guerra Fria influenciou na sua capacidade em se ver presente em todas as partes do mundo, contribuindo para a redução de capacidade de

---

[13] Capacidade da potência dominante em ditar assuntos internos dos demais Estados do sistema (BUZAN, 2003).

penetração nos demais Estados.

Tabela 1 – variação de gastos militares – 1990 – 1999

		Valores absolutos		Valores em relação ao PIB			Percentual médio dos gastos anuais em relação ao gasto mundial[1]
		Gasto de 1999 em relação ao de 1990	Variação anual média	Gasto em 1990	Gasto em 1999	Gasto de 1999 em relação ao de 1990	
1	Rússia[2]	–67,0	–12,9	5,5	3,4	–38,2	6,0
2	Alemanha	–28,2	–3,3	2,8	1,5	–46,4	5,3
3	Estados Unidos	–28,0	–3,2	5,3	3,0	–43,4	37,9
4	Canadá	–22,7	–2,5	2,0	1,2	–40,0	1,4
5	Reino Unido	–21,7	–2,4	3,9	2,4	–38,5	5,5
6	França	–11,4	–1,2	3,4	2,7	–20,6	6,2
7	Espanha	–9,6	–1,0	1,8	1,2	–33,3	1,3
	Subtotal (1 a 7)	-	-	-	-	-	63,6
8	Arábia Saudita[3]	0,8	0,1	14,0	11,4	–18,6	1,8
9	Itália[4]	9,4	0,9	2,1	2,0	–4,8	3,4
10	Japão[5]	10,1	1,0	0,9	1,0	11,1	4,2
11	Austrália	17,7	1,6	2,0	1,9	–5,0	1,1
12	Coreia do Sul[6]	25,3	2,3	4,0	2,7	–32,5	1,5
13	Índia[7]	42,5	3,6	3,2	3,1	–3,1	1,5
14	Brasil	48,4	4,0	1,9	1,7	–10,5	1,3
15	China	68,0	5,6	2,5	1,9	–26,9	2,0
	Subtotal (8 a 15)	-	-	-	-	-	16,8

Fonte: IPEA, 2012, p. 16.

Essa redução de gastos militares influencia diretamente no menor poder em determinar as dinâmicas de segurança dos demais Estados ao redor do globo. O declínio da luta entre superpoderes reduziu a capacidade de penetração americana nas políticas dos demais Estados (BUZAN, 2003, p. 10), que ocorre através de auxílio financeiro e financiamento de bases e operações. Isso significa que os Estados ascendentes estão mais cooperativos e dispostos a criarem relações positivas com seus parceiros estratégicos que apontá-los como ameaças potenciais. A penetração diz da capacidade em um Estado em projetar-se diante de outro, alterando sua dinâmica interna; o *overlay* ocorre quando um grande poder transcende a penetração e domina uma região de tal forma que as dinâmicas próprias de segurança simplesmente não ocorrem (ibid., p. 61).

As mudanças no mundo e a desproporcional força dos Estados Unidos levaram, ainda na gestão do presidente Truman, a uma busca interna por parte dos decisores de políticas por quais perigos os Estados Unidos deveriam tratar para que houvesse legitimação da manutenção de seus exércitos e bases em todo o mundo (CAMPBELL, 1992, p. 198). A política contra as drogas, contra o terrorismo e contra crimes ambientais foram todas chamadas publicamente como novas inimigas do mundo livre durante a administração Reagan (ibid., p. 198).

Dos possíveis perigos passíveis de serem mundialmente securitizados[14] levantados pela administração Reagan, estavam entre a ideia do terrorismo – que fora apontado como um perigo longínquo, ameaçador apenas para os Estados do Oriente Médio ou pontualmente em alguns Estados europeus. Também fora discutida a questão ambiental como uma ameaça global, mas com a dificuldade em criar uma resposta

---

[14] Securitização é a resposta militar dada a um problema (BUZAN, 1998, p. 23).

militar a problemas de caráter ambiental, esse perigo perdeu a importância. A Guerra contra as drogas foi "eleita" como o maior perigo ao mundo (ibid., p.199). Assim, foram criadas novas barreiras éticas no mundo, onde os Estados produtores seriam os grandes alvos das ações militares americanas. Na década de 1990, algumas intervenções armadas ocorreram nas Américas.

A preocupação com a disseminação do tráfico de drogas era exaltada como um problema para os valores e a moral americana desde a década de 1950, tendo um registro marcante em um discurso do então congressista Charles Rangel (apud. CAMPBELL, 1992, p. 211):

> Our national security and future as a stable government are at stake as well. Our survival and strength as the democratic stronghold in this part of the world is delicately intertwined with that of our neighbors to the south . . . If [Colombia] falls, the other, smaller, less stable nations in the region could become targets. It is conceivable that we could one day find ourselves an island of democracy in a sea of narco-politico rule, a prospect as bad as being surrounded by communist regimes.

Assim, a ideia de países produtores de cocaína serem uma *frontier* dos Estados Unidos, além de criar um novo perigo mundial, tinha o objetivo de disciplinar os cidadãos americanos e tentou os colocar de volta na posição de sociedade exemplar para o mundo. Ainda na década de 1950, quando a explosão da questão das drogas era atacada apenas aos consumidores, considerados desviantes da ordem prevalecente nos EUA. As drogas passam a ser combatidas onde a *frontier* do Estado Americano

ficava novamente clara, o que redimiria os Estados Unidos dos problemas internos em relação ao alto consumo de drogas e reforçaria os valores cristãos, centrais à sua identidade (CAMPBELL, 1992). Os políticos americanos e a imprensa estadunidense passaram a destacar a conexão entre as guerrilhas de esquerda e o tráfico de drogas no início da década de 1990, na tentativa de tornar o problema maior (ibid, p.212).

Para Nye (2010, p. 6), o pós Guerra Fria, visto por alguns como uma vitória do *soft power* americano, fora aclamado como a capacidade americana em se tornar um líder isolado, com um poder inato, visto que nenhum outro poderia chegar à sua dominância. A verdade é que, para Nye, mais que o poder de fato, os valores, a cultura e o estilo de vida do Estado hegemônico devem ser abraçados pelos demais Estados, o que não tem ocorrido como se esperava durante a década de 1990. Os Estados Unidos influenciam, mas não conseguem mais determinar o que ocorrerá no mundo. As Relações Internacionais não são mais centradas no âmbito dos Estados, e é mais difícil para um Estado ser hegemônico, no sentido de preponderante, mundialmente.

O que se pode notar é que autores de diferentes escolas de Relações Internacionais denotam que a década de 1990 foi um período de crise ideológica para os Estados Unidos como a “polícia do mundo” ainda que os especialistas discordem de suas raízes e complicações. A hipótese de Nye pode ser relacionada firmemente com a de Buzan e Campbell, convergido para a falta de capacidade dos Estados Unidos em criar consensos e levar o mundo para uma retórica comum pela perda de poder americana (mesmo que suas hipóteses difiram nas bases materiais e ideais dessa incapacidade). O que Campbell analisa é a necessidade em criar consensos baseados no conteúdo militar envolvendo a identidade americana de segurança – e a capacidade do medo em transformar os discursos dos Estados.

Wallerstein (2002, p. 19) denota nessa crise o declínio americano, sendo que são “a única superpotência de fato, mas sem poder real; líderes

mundiais que ninguém realmente segue e que poucos realmente respeitam". Para ele, o caos que toma conta do sistema internacional a partir da década de 1990 não está em condições de ser controlado, nem pelos Estados Unidos, nem pelas incipientes potências mundiais que aspiram ter poder global, pois tem caráter sistêmico, típico de períodos de transição. Esse caos sistêmico traz maior liberdade de ação para potências médias, porém gera maior uso da força por parte da potência mundial declinante, por criar novas normas que podem ser mais favoráveis àquele e denotar, através das novas estruturais globais, o declínio do centro. No entanto, podem ser observados os aumentos dos gastos com armamentos por parte de países que aspiram aumentar seu poder internacionalmente, como Brasil e China, ainda que nenhum ou pouco uso de poder militar tenha sido observado desses dois Estados, respectivamente. Nota-se que os investimentos absolutos das potências médias aumentou consideravelmente no início do século, e também que há uma tentativa americana de retomada dos investimentos militares – uma das marcas do governo W. Bush, que buscava criar um novo século americano, com objetivo de resgatar os Estados Unidos como potência de fato e também moral ao redor do mundo.

Tabela 2 – Variação dos gastos militares – 2000 – 2009

		Valores absolutos		Valores em relação ao PIB			Percentual médio dos gastos anuais em relação ao gasto mundial
		Gasto de 2009 em relação ao de 2000	Variação anual média	Gasto em 2000	Gasto em 2009	Gasto de 2009 em relação ao de 2000	
1	Itália[1]	–13,3	–0,7	2,0	1,8	–10,0	3,2
2	Alemanha	–6,7	–0,3	1,5	1,4	–6,7	3,8
3	Japão[2]	–1,3	–0,1	1,0	1,0	0,0	3,7
	Subtotal (1 a 3)	-	-	-	-	-	10,7
4	França[3]	7,4	1,2	2,5	2,5	0,0	5,1
5	Reino Unido[4]	28,1	2,4	2,4	2,7	12,5	4,8
6	Espanha	34,4	2,2	1,2	1,1	–8,3	1,3
7	Brasil	38,7	3,2	1,8	1,6	–11,1	1,7
8	Coreia do Sul[5]	48,2	4,1	2,6	2,9	11,5	1,7
9	Canadá	48,8	4,2	1,1	1,5	36,4	1,3
10	Austrália	50,2	4,0	1,8	1,9	5,6	1,3
11	Arábia Saudita[6]	66,9	5,3	10,6	11,2	5,7	2,3
12	Índia[7]	67,3	5,1	3,1	2,8	–9,7	2,1
13	Estados Unidos	75,8	5,9	3,1	4,7	51,6	40,2
14	Rússia[8]	105,4	7,5	3,7	4,3	16,2	3,4
15	China	216,7	13,1	1,9	2,2	15,8	4,7
	Subtotal (4 a 15)	–	–	–	–	–	69,9

Fonte: IPEA, 2012, p. 28.

A criação de um novo perigo, capaz de criar um grande consenso mundial, estava em voga nos Estados Unidos, para que houvesse

legitimidade do aumento de gastos militares e adesões às agendas americanas de segurança. Essa adesão mostraria a indispensabilidade dos EUA para a criação mundial de políticas de segurança (ARRIGHI, 2011, p. 260). Como Arrighi (ibid., p. 234) destaca, a perda de capacidade econômica que caracterizou o início do declínio americano na década de 1970 levou à necessidade de reafirmação militar; também a criação de grandes perigos, como ressaltado por Campbell (1992) era parte da projeção internacional dos Estados Unidos já desde a Segunda Guerra Mundial, garantindo estabilidade interna e cooperação internacional para fins militares.

As intervenções nos Bálcãs e no Kossovo foram parte da tentativa, baseada na paz democrática, de elevar a democracia ao status de uma questão de segurança internacional. As intervenções mostraram-se impopulares e incapazes de criar engajamento da maior parte do mundo, ainda passando por mudanças com o fim da ordem internacional bipolar (MAGNOLI, 2004, p. 103). O governo Reagan já dava sinais da busca de um novo perigo mundial. Mesmo que o governo tenha se caracterizado pela paz através da força, o enfraquecimento da ameaça comunista já criara a necessidade de reinventar o medo global.

Apoiado na luta que já vinha sendo realizada contra insurgências de esquerda na América Latina, o governo H. Bush lutou contra os cartéis de drogas nos países andinos e na América Central e anunciou que o maior inimigo mundial eram os traficantes e grupos que ainda formavam a velha esquerda nos países produtores. O governo Clinton elevou a questão a um problema de gabinete e passou a fazer vários acordos de cooperação para o fim da violência relacionada às drogas no mundo. O discurso fora endossado pela audiência americana, como destaca Campbell (1992, p. 199):

> Public opinion polls taken after Bush's 1989 speech showed that 54 percent of respondents

> thought drugs to be the most important problem facing the nation; a mere 1percent mentioned nuclear war. Previously the reverse had been the case: in January 1985, 23 percent had stated nuclear war while answering the same question, with only 1 percent citing drugs.

O papel da mídia para tal foi inegável – a ideia de grandes redes de traficantes, a volta das operações da máfia, os comunistas remanescentes na América Latina criaram a necessidade de apaziguamento da população americana. O discurso intervencionista não fora assimilado da mesma forma pelos Estados europeus, no entanto. Os Estados Unidos precisavam do financiamento de outros países para sustentar suas ações ao redor do mundo. Muitas vezes por perigos criados pelos Estados Unidos através de ações unilaterais, para manterem seu status de nação indispensável ao mundo, mesmo que financiado pelos seus aliados (ARRIGHI, 2008, p. 267).

A presença estadunidense na América Latina ocorreu de maneira menos incisiva que no restante do mundo, quando os EUA passaram de um momento de unipolaridade, com o presidente H. Bush, para um engajamento estratégico, com Clinton, para um relativo afastamento, com W. Bush. O Governo H. Bush buscava mostrar ao mundo como, mesmo após o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos eram indispensáveis; o governo Clinton, apesar de buscar engajamento em várias questões internacionais, se elegeu com uma plataforma voltada para a política doméstica, e o presidente W. Bush em um engajamento militar alto, mas com um isolacionismo para questões econômicas (MAGNOLI, 2003, p. 103). Para Magnoli (ibidem), os Estados Unidos se mostraram bastante empíricos em suas ações no pós Guerra Fria, porém suas ações denotam uma falta de paradigmas sobre quais meios seguir. Parte disso pode ser dado ao fato do pouco consenso sobre quais meios utilizar para atingir

seus objetivos. Na América do Sul, no entanto, o superengajamento americano não fora sentido tão profundamente por não haver grande interesse geopolítico no continente até a eleição do tráfico de drogas como uma das principais ameaças para a humanidade depois do fim do conflito leste – oeste.

A eleição da guerra civil colombiana como um dos principais focos de atenção dos Estados Unidos vai além da ameaça do tráfico de drogas, mas também como um resíduo da Guerra Fria. Grupos que se declaram socialistas, que compram armamentos por meios ilegais, em um Estado com deterioração da capacidade governamental se enquadra em várias pautas de segurança dos EUA para o mundo no pós Guerra Fria. Entre essas, estão a erradicação do comunismo, a implantação da democracia em todo o mundo e o combate ao tráfico de todo tipo (HERZ, 2002, p. 87). Essas práticas que a reestruturação da agenda dos EUA no final da década de 1980 e começo da década de 1990 eram passíveis de criar uma intervenção com fim de buscar a "normalidade" dos países. A intervenção na Colômbia foi alterada com as diferentes propostas dos governos americanos no início do século XX, porém a intervenção nunca deixou de ser um importante ponto da política dos EUA como parte de sua presença no continente (ibid, p. 88), ainda que a eleição de presidentes de esquerda em vários Estados latinos não tenha permitido que os EUA voltassem a determinar a política continental. Também as outras urgências dos EUA, como o conflito palestino-israelense, a promoção da democracia por vias militares em todo o mundo e a erradicação de armas de destruição e massa em potenciais inimigos abrandaram a força com que os EUA se faziam presentes na região (MAGNOLI, 2003, p. 105).

1.3 HÁ UMA NASCENTE COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL-AMERICANA?

A menor presença americana na região possibilitou à America do Sul criar as suas próprias dinâmicas de segurança. A ligação entre os Estados se caracteriza por convergências de políticas e de ameaças, ainda que existam inúmeros conflitos entre os Estados. Os conflitos territoriais são constantes, como as disputas fronteiriças entre Colômbia e Nicarágua, Chile e Argentina, Equador e Peru, e Chile e Peru (MARES, 2001, p. 28). Mares aponta três características principais para o complexo de segurança sul-americano:

- Em nível internacional, a não flexibilização dos EUA em seu papel de única potência em ter influência efetiva na região;
- Em nível regional, a remanescente presença colonial espanhola, que deveria determinar as fronteiras nacionais, além de manter uma forte influência da igreja sobre os Estados;
- Em nível doméstico, a estrutura social altamente estratificada que embasa a economia do continente.

A problemática do complexo de segurança da América do Sul, para Mares (ibid, p. 32), se pauta nas pautas internas do continente mais que em medos externos (ainda que esses estejam presentes, especialmente pela influência dos EUA).

> In a security complex characterized by disputed borders, unequal levels of economic development and broad disparities in the distribution of power, the main security threats for Latin American states revolve around sudden attempts at military resolutions of long-standing border issues, massive movements of migrants, and the spread of revolution. Included in this regional security

> agenda are the manner and timing of U.S. intervention in the hemisphere.

A pauta de segurança do continente tem um mínimo comum necessário para operar, e nota-se que as identidades tem se convergido. A noção de comunidade ainda é incipiente, especialmente por não haver afastamento da possibilidade de uso de força militar entre os Estados. Além do afastamento do uso de força entre os Estados pertencentes à Comunidade, também é necessário notar entre os países o compartilhamento de identidades e valores, as relações diretas entre os membros e interesses em comum de longo prazo (ADLER, BARNETT, 1998, p. 32). A Comunidade precisa se pautar tanto em Poder, para a coerção dos membros para participar ou como uma força de atração para alianças; quanto em conhecimento, como previsão das ações futuras dos membros (ibid., p. 41).

Um avanço notável para a convergência de vontades nacionais é a criação da UNASUL, que nasce de um projeto brasileiro para infraestrutura (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana - IIRSA). As discussões da IIRSA mostraram que não havia como se debater infraestrutura e economia na América do Sul sem se considerar as questões de segurança, em especial o tráfico de drogas e de armamentos e os perigos ambientais (SOUZA, 2013, p. 8). Ainda que a UNASUL seja um passo importante para o subcontinente, por ser um palco para debates sem a influência de poderes externos, as diferenças sobre a condução de assuntos de segurança é clara. A criação de objetivos de longo prazo comuns ainda passa por diferentes normas internas, determinadas tanto pela diferença de normas internas sobre a condução de suas políticas externas. As diferenças ideológicas entre os governos também são grandes, caracterizados por governos de esquerda moderada, como a Argentina, o Brasil e o Uruguai; de esquerda menos aberta às grandes potências, como a Venezuela e o Equador; e de direita moderada,

como a Colômbia, o Peru e o Chile. As democracias ainda novas trazem diferentes demandas à frente dos governos que recriam, a cada nova eleição, os projetos nacionais, dificultando a política externa perene (OLIVEIRA, apud SOUZA, 2013, p. 10).

Os desafios democráticos internos, que influenciam no processo regional, aparecem na mudança que os teóricos dão ao continente. Em *A New Framework For Analysis* (1998), Buzan e Weaver mostram-se confiantes que logo a América do Sul formaria um complexo de segurança coeso, caminhando para uma comunidade de segurança. Em *Regions and Powers* (2003), as disputas históricas e diferenças entre projetos nacionais já aparecem como um problema para o continente, caso quisesse construir uma pauta comum de segurança, apresentando os problemas descritos por Mares como percalços a serem resolvidos. Ainda que, de maneira ampla, existam interesses em comum, as normas internas e a visão que os Estados sul-americanos têm uns dos outros ainda são problemas para serem resolvidos.

O projeto do Brasil consiste em utilizar a UNASUL como um catalisador de valores e imagens coletivas para, então, se caminhar com os seus valores comuns rumo a uma Comunidade de Segurança. Assim, se abandonam as etapas estabelecidas pela teoria de Adler e Barnett (1998) para buscar dinâmicas próprias para esse objetivo. Abandona-se, também, o modelo dos Estados centrais em criar conformações de segurança e Organizações Internacionais, buscando criar uma Organização com base nas necessidades dos Estados.

Assim, a possível Comunidade de Segurança da América do Sul se baseia na burocratização e internalização dos valores nascentes na UNASUL para se formar um caminho para a paz. Assim, a criação de uma identidade comum ao subcontinente ainda depende de fatores externos, e não de uma evolução espontânea da prática social (KATZENSTEIN, 1998).

2 O IMPACTO DO FIM DA GUERRA FRIA NOS DISCURSOS DE SEGURANÇA BRASILEIROS – IDENTIDADE E MUDANÇA

Este capítulo debate as mudanças ocorridas no Brasil como final da Guerra Fria. Esse período marca a mudança do modelo governamental brasileiro e como tais mudanças impactaram na identidade brasileira de segurança. Mesmo havendo valores perenes, as mudanças trazidas com o fim do conflito Leste – Oeste possibilitaram ao Brasil concretizar valores internos através de novas normas de comportamento vigentes internacionalmente. Também possibilitou a ascensão de um líder regional para a América do Sul. O capítulo tratará, além da história brasileira para a apreensão de sua Identidade de Segurança Internacional, de dois momentos recentes importantes para a articulação dessa: a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, onde o discurso de paz e não intervenção em demais Estados poderia ter sido flexibilizado, e a criação da UNASUL, como parte dos objetivos brasileiros em ser reconhecido como líder da região.

Os anos oitenta foram marcados pela incerteza no âmbito internacional. Tanto quando do recrudescimento da Guerra Fria, marcado pelo fim da *détente*, onde o Brasil, apesar de fazer parte do grupo dos não alinhados sofria constantes pressões dos EUA para seguir como aliado americano, quanto da instabilidade econômica e do aumento dos poderes paralelos internamente, essas incertezas foram capazes de criar maior necessidade de cooperação para a melhoria de condições de todo o continente (CASTELAN, 2002, p. 565). No pós Guerra Fria, a forma de inserção dos EUA nas políticas de outros Estados também se alterou. Através da campanha para uma ordem global liberalizante, as instituições criadas pelos EUA foram rapidamente absorvidas por Estados que possuíam regimes autoritários financiados pelos EUA, como se pode observar na América do Sul. Isso pode ser sentido pela ausência de um

golpe contra a ditadura militar, onde o status quo se alterou pela transição negociada entre militares e civis para o novo governo brasileiro.

2.1 ELEMENTOS DA IDENTIDADE BRASILEIRA DE POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA

Para Lafer (2007, p. 20), os elementos centrais da Identidade brasileira de Política Externa se encontram desde a formação nacional e são eles:

- A escala continental do Brasil;
- A unidade linguística;
- O relacionamento ativo com vários países vizinhos;
- Pouca proximidade com os focos de tensão mundial;
- O desejo de se tornar um Estado desenvolvido.

Ao longo do livro, Lafer (2007) levanta também a proximidade do Brasil com os princípios do Direito Internacional após a sua fase expansionista. Buscando estabelecer-se como um Estado desenvolvido e como um importante locutor da região, o país passa a defender a soberania, a autodeterminação e a saída diplomática de conflitos, sendo a Guerra do Paraguai o último do qual o país participou ativamente (ibid., p. 46). A autonomia sul-americana foi impulsionada pelas tentativas em estabelecer relações menos assimétricas com os EUA e pela mudança da preferência do bilateralismo para o multilateralismo (ibid., p. 66), unindo os vários Estados em um bloco marcado pela cooperação entre os Estados mais fracos do continente e passou a integrar a sulamericanização como parte de sua agenda (ibid., p. 62).

As relações com os Estados Unidos se mantiveram amistosas,

ainda que a atuação do Brasil internacionalmente mostrasse insatisfação com a gerência do mundo por poucos Estados. Essa insatisfação se externaliza na Conferência de Haia, em que a delegação brasileira pediu que houvesse mais democracia nas Relações Internacionais. Também a participação ativa brasileira na Liga das Nações para que, através dos 14 pontos, a gestão global fosse mais inclusiva; e também a tentativa brasileira, desde Vargas, em integrar o Conselho de Segurança das Nações Unidas (ibid., p. 73). Lafer (2007) aponta que o Brasil não tomou uma posição radical contra a ingerência da Europa e dos Estados Unidos no mundo por não ter a força de um jogador global para enfrentar os problemas da estratificação do Sistema (ibid., p. 67). Pode-se adicionar, então, à identidade brasileira, o desejo de reconhecimento como um ator importante no Sistema Internacional.

Queiroz (2013, p. 26) assinala, com base nos escritos de Lafer, que a Política Externa de um Estado depende tanto das normas de funcionamento do Sistema Internacional quanto das modalidades pelas quais os Estados podem se inserir nelas. O autor, ao tratar do período da Política Externa Independente (1961 – 1964), mostra que o Brasil passou de um alinhamento externo histórico com os EUA, para uma associação com os países de Terceiro Mundo e, especificamente, com a América do Sul (ibid., p. 31). Estabelecem-se dois eixos que podem ser vistos, com exceção de alguns momentos da ditadura militar, até os dias atuais: a diversificação de parcerias e a universalização das Relações Exteriores. As relações com os EUA foram, nesse período, um pouco conturbadas, com o Brasil contrário à expulsão de Cuba da OEA e pela condecoração de Ernesto *Che* Guevara pelo presidente Jânio Quadros (QUEIROZ, 2013); a política de segurança externa foi pouco modificada com o período posterior à Política Externa Independente, sendo o único episódio incômodo para os Estados Unidos a denúncia brasileira, em 1977, do acordo de cooperação em matéria de defesa assinado em 1952 (ITAMARATY, 2011).

O fim da Guerra Fria marcou o fim das disputas Leste – Oeste, o fim do comunismo como um medo global como estratégia de política externa americana, e então se começa a delinear uma lógica difusa de conflito entre o Norte democrático e desenvolvido e o Sul, em vias de desenvolvimento e pouco democrático (LAFER, 2007, p. 108). A essa premissa, soma-se a recriação de identidades nacionais e regionais, devido ao fim da Guerra Fria, que por vezes separava Estados próximos (ibidem). O fim da Guerra Fria também possibilitou a expansão do vetor globalizante no mundo, pois não havia mais embates ideológicos consistentes que justificassem os afastamentos. Lafer mostra que a autonomia, como forma de conseguir todos os recursos do país sem intermediários, no lugar do nacionalismo, que por muitas vezes fecha o país para os demais, se tornou um valor central do Brasil. A autonomia nacional ganha mais peso com o fim da Guerra Fria e especialmente com o fim do intervalo democrático, que primava pelo valor do nacionalismo. Não é um novo valor, mas uma atualização da identidade para uma nova configuração mundial (BARNETT, 1996). Quando os EUA não apoiaram mais os governos autoritários parceiros, passando a estimular a volta à democracia em todo o mundo, e buscando securitizar a democracia nas áreas em que não havia tal florescimento, o Brasil foi pressionado a se democratizar e abraçar as novas expectativas internacionais (MAGNOLI, 2003, p. 103).

No Brasil, a Transição gradual levou ao poder o candidato da oposição moderada ao regime militar, em 1985, Tancredo Neves, que faleceu antes de tomar posse. O cargo passa então a José Sarney, seu vice, que herdou uma máquina estatal da ditadura para governar em um cenário incerto interna e externamente, devido às manifestações populares para a garantia de direitos civis, e ao cenário de crise econômica que levou à abertura comercial para empresas estrangeiras em toda América Latina (CAMPOS, DOLHNIKOFF, 2003, p. 305). A mudança de regime de governo, pressionada pela expansão estadunidense para a expansão

democrática que ganha maior importância para os EUA a partir da década de 1980, exigia uma nova constituição, e as forças oposicionistas que voltavam à legalidade tornaram a constituinte mais aberta e representativa, ainda que se tornasse palco de disputas partidárias (ibidem). Muitos dos atos do governo para a repressão da população e da constituinte para a formulação das novas diretrizes garantiram estabilidade aos políticos do antigo regime e acentuaram os privilégios desses grupos para o período seguinte (ibidem). A criação de um novo sistema político, no entanto, acentuou valores que muito interferiam na vida pública, como o apoio aos Direitos Humanos, relativizado até então para fins de conter ameaças comunistas. A constituição também aguçou uma das vontades políticas mais presentes no Estado Brasileiro, mas que nunca se concretizou: criar uma união com os demais Estados latinos.

De acordo com Berguer (1996), os valores indispensáveis à identidade político-militar de um Estado estão mais ou menos disseminados entre seu sistema político. Para buscar tais valores no Brasil, esta subseção utilizará a Constituição Federal de 1988, os valores defendidos especialmente durante o governo Sarney, e as disposições do Itamaraty sobre os valores para segurança.

Dos princípios dispostos na constituição federal, no artigo quarto, os princípios declarados são:

> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
> I - independência nacional;
> II - prevalência dos direitos humanos;
> III - autodeterminação dos povos;
> IV - não-intervenção;
> V - igualdade entre os Estados;
> VI - defesa da paz;

> VII - solução pacífica dos conflitos;
> VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
> IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
> X - concessão de asilo político.
> Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Os princípios dispostos podem ser observados presentes no decorrer dos anos dessa nova fase da democracia brasileira, de forma mais ou menos exaltante para um ou outro valor conforme a ideologia dos governos, o que denota a continuidade do discurso brasileiro em sua política externa. Apesar de ser dito que o governo Lula relativizou o princípio de não-intervenção ao assumir postura mais pró-ativa em temas internacionais, porém qualquer ideia que pudesse ser considerada intervencionista na política interna brasileira continuou a ser rechaçada. Atualizou-se a utilização do princípio, mas não se retirou a importância da não intervenção no governo nacional.

A integração com a América Latina, e posteriormente, a América do Sul, distanciou o Brasil do isolacionismo e do pensamento que apenas relações Norte – Sul trariam prosperidade ao país. Ainda que o projeto de integração tome maior forma apenas com o presidente Fernando Henrique Cardoso e se aprofunde com o governo Lula, é notável que as visitas aos Estados vizinhos foram parte do grande volume da agenda bilateral desde o governo Sarney. Esse projeto te integração tinha como um de seus objetivos fortalecer os laços Sul-Sul e reduzir a presença externa na América do Sul. A segurança deixa de ter foco exclusivamente nacional, como no período do regime militar, para conviver com a

segurança hemisférica/regional. Na segurança regional, se entende que não apenas a própria soberania é vital, mas que a de toda a região é importante para a sobrevivência do Estado (SENNES et. al., 2003, p. 6). Uma grande dificuldade sul-americana tinha sido, até então, a grande heterogeneidade dos Estados, que era um empecilho para tratar de problemas comuns de seguranças, visto que cada país tinha a sua pauta, normalmente voltada a problemas internos (ibid, p. 8).

O que se pode constatar no artigo 4º da constituição é a demarcação da área de influência brasileira, a multilateralidade como base para atingir objetivos e a solução de controvérsias de forma pacífica como parte de uma visão brasileira para a América do Sul. Assim, se expande a influência brasileira para mais além do Cone Sul. Até a década de 1980, havia a maior concentração de tropas na fronteira, pelas rivalidades entre Brasil e Argentina. Com a quantidade de acordos internacionais entre esses países (Brasil e Argentina, mais o Chile em vários acordos), como sobre energia nuclear, compartilhamento de livros brancos entre outros, há o deslocamento de tropas para a fronteira amazônica (ibidem). O refreamento da disputa com a Argentina, além da visão geopolítica, tornou possível que o Brasil materializasse esse desejo.

Em seu discurso junto aos diplomatas promovidos em 1987, o presidente Sarney ressaltou a necessidade de continuidade dos valores e das diretrizes que regem a carreira diplomática:

> Os princípios recolhidos dos ilustres precursores da diplomacia brasileira são sobejamente conhecidos e podem-se resumir em alguns enunciados fundamentais: vocação para as soluções pacíficas, a boa convivência e o primado do Direito. Alicerçada nesses princípios tradicionais, a política externa brasileira tem sabido atualizar seus horizontes temáticos.

> Aplicando a fatos novos princípios inarredáveis, ela tem sabido interpretar nosso estilo enquanto nação. Com constância, prudência e criatividade, tem-se projetado de maneira natural (SARNEY, Brasília, 1987).

Os mesmos valores que estão enumerados no artigo 4º da Constituição Federal também aparecem no discurso de Sarney aos promovidos à carreira diplomática de 1988. O então presidente salientou que tais princípios sempre foram parte da Política Externa Brasileira, e também afirmou que o Brasil não era um país com qualquer vocação para o isolacionismo (SARNEY, 1988).

A criação de maiores parceiros comerciais em suas relações Sul – Sul levaram o Brasil a dispensar vários rótulos que até então lhe serviam aos seus objetivos, como o de parceiro especial dos Estados Unidos na região e de líder sul-americano. A maior importância da fronteira norte também teve que ser feita sem criar alarmismos com os demais Estados, para não haver acusações de subimperialismo. Assim, o Brasil instrumentaliza o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, através de uma organização internacional entre os países do tratado, que fica em vias de negociação de 1994 até 2002. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica busca criar políticas ambientais compatíveis com a dinâmica interna de seus membros, devido ao crescente alarmismo do mundo sobre a questão ambiental, o que poderia levar a uma intervenção internacional para a manutenção de áreas preservadas de floresta. Dentre as atribuições do tratado, estão o monitoramento do desflorestamento, o aproveitamento sustentável de recursos e a vigilância para problemas de saúde[15]. Havia, então, razões para a maior presença brasileira em sua

---

[15] Site da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – projetos e programas. Disponível em http://otca.info/portal/projetos-programas.php?p=agd

fronteira norte, legitimada (ainda que parcialmente) pelos seus vizinhos.

O povoamento das fronteiras do norte seria feito por vias civil e militar, por meio tanto da presença civil em fronteiras vazias como da presença militar com fins de evitar imigrações ilegais, e também evitar o transbordamentos de problemas de outros Estados, especialmente do conflito colombiano, para o Brasil (SENNES et. al., 2003, p. 12). Esse projeto foi chamado de Calha Norte, que se revitalizou no início dos anos 2000 e está ativo ainda nos dias atuais. O Calha Norte e o Sistema de Vigilância Amazônica vivificam a presença brasileira em suas fronteiras e buscam reduzir a possibilidade de intervenções externas.

Em outra frente da ocupação das fronteiras e da aproximação com a América do Sul sou a criação do Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM), que consiste em um mapeamento eletrônico das áreas desmatadas e uma vigilância aérea permanente das fronteiras nacionais. O SIVAM foi alvo de disputa comercial para financiamento tanto americano quanto francês, em uma tentativa de ambos os governos em manterem sua influência sobre a região. O Brasil abriu acesso aos dados do SIVAM para a Colômbia e a Venezuela, e deixou claro que qualquer outro membro da OTCA poderia solicitar a cooperação para os dados, mas que não haveria tal cooperação com Estados não sul americanos.

Outra importante mudança no período da redemocratização, para área de segurança internacional, foi a modernização do Conselho de Defesa Nacional, existente desde 1927, que foi atualizado para contemplar novos ministérios e retirou seu posto como o mais alto de consulta da presidência, cargo que passa a ser ocupado pelo Itamaraty. O CDN é um órgão permanente, que diz respeito sobre o estado de sítio, defesa e de intervenções. É composto, desde a lei de 1991, pelo Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado, o Ministro da Justiça, o Ministro da Marinha, o Ministro do Exército, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro da Aeronáutica e o Ministro da Fazenda (lei 8.183/91, Art. 2º). As reuniões

sobre os temas em questão, no entanto, são feitas conforme o Presidente da República achar necessário, não sendo pauta ordinária do governante.

As questões econômicas e de ajuste à democracia foram as maiores pautas políticas brasileiras no início dos anos 1990. Também o impeachment de Fernando Collor levou o país a uma necessidade de estabilização interna para que se pudesse, então, pensar em uma pauta de segurança regional para as relações internacionais regionais e mundiais. A partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a redução dos problemas econômicos e da relativa estabilidade interna depois do breve período de turbulência democrática, a segurança volta a ter um papel fundamental nos discursos do Brasil.

Importantes passos, como a assinatura do Tratado de Ouro Preto, que institucionalizou o MERCOSUL com uma personalidade jurídica própria, que fora estabelecido em 1991 pelo Tratado de Assunção, a criação da primeira Política de Defesa Nacional, a criação do Ministério da Defesa, a criação da agência brasileira de defesa, entre outras políticas, começaram a ser implantadas durante os governos FHC, fornecendo um sistema pelo qual a segurança nacional se institucionalizou e buscou ficar mais transparente para os cidadãos brasileiros e para os dirigentes dos países vizinhos. A estabilidade nacional, regional e global, tanto na esfera de segurança, quanto na econômica foram fatores cruciais para que o país pudesse criar autonomia para tratar das suas percepções de segurança e das suas questões prioritárias. A diminuição da presença americana na região contribuiu para o fato, pois seus esforços militares se voltavam para a Guerra do Golfo e para a intervenção em nome da democracia, o que permitiu melhor articulação dos valores indissociáveis para identidade nacional quanto para a articulação de novas parcerias, como a superação da histórica rivalidade entre Brasil e Argentina.

A crença no “anel de paz”[16] no continente e na menor importância

---

[16] Ideia que não existem guerras e conflitos na América do Sul, hipótese que tem como Mares (2001) um importante crítico.

no uso da força e de questões de segurança teve ingerência da forma com que o Itamaraty seguiu nos anos 1990. Para Cervo (2004, p.14), ao retirar o papel das Forças Armadas para a decisão do papel da segurança no contexto interno e passá-la para o corpo diplomático, as doutrinas consideradas “idealistas” dominaram a estratégia nacional. O autor aponta para a saída uniparadigmática que fora dada aos campos tanto econômico quanto de segurança, onde se acreditou que a cooperação e a integração econômica levariam a um caminho de cooperação e interdependência que suplantaria as ameaças à segurança.

Compreende-se, no presente trabalho, a segurança como Buzan (1998) designa, nota-se que tal alternativa estava fadada ao fracasso. As ameaças não ocorrem meramente dentro da ação interestatal, sendo as pessoas e grupos organizados também objetos referentes, como empresas, grupos particulares, organizações não governamentais ou causas maiores (especialmente para o âmbito ambiental). Também pode ser notado no livro *a new framework for analysis* (1998) que a esfera econômica tampouco está livre de ser um espaço unicamente cooperativo, podendo ser motivador da elevação de vários assuntos à esfera de segurança. Assim, a crença que o comércio levaria à paz não pode ser validado, pois desconsidera uma série de consequências que a rivalidade econômica, entre outras questões relacionadas, pode levar à guerra.

As teorias de paz democrática e paz econômica estavam em pleno debate no começo da década de 1990, sendo norteadoras para os assuntos externos de vários países. A expansão asiática e o domínio das democracias liberais levavam o mundo a dar menos crédito às possíveis ameaças internacionais. Os Estados Unidos buscaram manter seu “império de bases” (ARRIGHI, 2008) se tornando a “polícia do mundo” (ibidem), intervindo em lugares onde sua presença poderia fazer diferença, como nos Balcãs, no Kossovo e em algumas tentativas frustradas na África (destaca-se Serra Leoa). Cervo (2004, p.15) destaca que os Estados Unidos também se serviram do direito em intervir em

demais Estados conforme julgasse necessário para levar o modelo de democracia liberal para esses, criando assim uma nova f*rontier* de comportamentos inaceitáveis: a posse de armas químicas e de destruição em massa, o desrespeito democrático, o tráfico de drogas e, em certa medida, o meio ambiente (CAMPBELL, 1992). No entanto, em meados da década de 1990, o modelo intervencionista americano mostrou-se como uma forma pouco benigna de hegemonia e passou a ser questionado pelos demais Estados (ARRIGHI, 2008). Era necessário criar uma nova ameaça global, capaz de mudar os paradigmas que apontavam para um mundo pacífico para uma direção que mostrasse a indispensabilidade dos Estados Unidos para o mundo. Para Campbell (1992), o perigo que melhor se enquadraria às necessidades dos EUA nesse momento era a Guerra às drogas, que deixaria a América do Sul bastante suscetível a intervenções e vigilância dos EUA, se tornando a nova barreira além da *frontier* que seria estabelecida moralmente – a produção de drogas seria o novo comportamento inaceitável e criador de desvios de conduta aos cidadãos americanos. Sem a existência de produtores de drogas, os valores internos americanos seriam resguardados (CAMPBELL, 1992).

2.2 O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE DEFESA

A ascensão de um Estado neoliberal, onde foram privatizadas várias companhias nacionais em prol da ação privada e do menor tamanho do Estado tinha o objetivo de custeio do governo e também o de arrecadação de meios de poder para exercer uma liderança regional (CERVO, 2004, p. 9). Na década de 1990, os meios econômicos de poder pareciam ser mais necessários que os militares e, crentes de que a América do Sul vivia em um anel de paz, os governantes brasileiros buscaram criar uma economia estável para o país. A estabilidade

econômica do governo Cardoso é um dos principais marcos do seu governo, como também a aparente perda de direcionamento de suas políticas. Cervo (ibid, p. 6) aponta que nem o governo Cardoso obedeceu fidedignamente ao Consenso de Washington, como tampouco se caracterizava pelo desenvolvimentismo presente na economia nacional até 1989, sendo um governo marcado por tendências tanto autonomistas e liberalizantes. Também o governo já mostrava alguns traços do estado neo-desenvolvimentista, ou logístico[17] (ibidem).

Para Cervo, o Estado Normal é aquele que responde ao receituário neoliberal, que englobou toda a América do Sul no começo da década de 1990. O termo, segundo Cervo (ibid., p. 5) "ser normal (...) significava dar cumprimento a esse conjunto de instruções" – referindo-se à liberalização da economia. Já o paradigma do Estado Logístico, ainda que apenas ensaiado durante o governo Cardoso, se tornando o pensamento dominante no governo Lula, se caracteriza por uma resposta ao descontentamento com o sistema neoliberal e seus resultados pouco benéficos ao Brasil, percepção baseada na ideia que o centro não se portava de acordo com o receituário do consenso de Washington; e também a sobrevivência do pensamento crítico entre os acadêmicos, que enfatizavam os erros do neoliberalismo (ibid., p. 8). O Estado logístico recupera a autonomia decisória da economia, resgata o Estado empresário – mas o faz com maior abertura democrática, e cria uma agenda de política externa diferenciada (idibem). A liberalização da economia e a menor presença do Estado também reduziram os investimentos em segurança e defesa, que ficaram menores, levando a uma defasagem das estruturas e dos armamentos, especialmente pelo mito do anel de paz continental.

O primeiro governo FHC manteve a ideia do início dos anos 1990

---

[17] Apesar de parecer uma confusão conceitual, o hibridismo apontado por Cervo é uma conceituação válida para o governo FHC, que tentou sintetizar várias tendências brasileiras em seu governo.

de paz em todo o continente, se baseando na multilateralidade para questões de segurança, como também era aplicado em esferas econômicas, como a área de influência sul-americana (SENNES ET al, 2003, p.8). Mesmo com a aproximação estratégica com a Argentina e os acordos de vanguarda para a cooperação atômica (ibid., p. 15), a Argentina foi uma forte opositora do Brasil como parte permanente do Conselho de Segurança da ONU e da OTAN. Enquanto o governo apoiava as estratégias de tentativa de participação em organismos multilaterais de segurança (ibidem), ao corpo diplomático incomodava a ideia de subserviência e a possibilidade de ingerência externa na política brasileira. A ideia americana de criar uma força sul-americana para o combate às drogas trouxe desconforto à classe diplomática brasileira. Porém, a demasiada empiria (SENNES et. al., 2003, p. 9) que o governo dava às questões internacionais (ainda que imersa em valores institucionalistas) impedia a criação de um pensamento único sobre os rumos da Política Externa Brasileira.

A Criação da Política de Defesa Nacional se tornou parte do programa de FHC para a reforma do Estado – nãoestava em seu plano de governo, mas foi observada a necessidade de criação de um Ministério. A criação da Política de Defesa Nacional durante o governo Cardoso buscava uma nova forma de planejamento para questões internacionais, através de uma lista de prioridades de programas que foram determinados rapidamente pelas forças armadas, sem extensas pesquisas (ALSINA, 2003, p. 61). Isso foi refletido na aprovação da Política de Defesa Nacional, em 1996, em que foi defendido o uso da força unicamente para a autodefesa, a solução pacífica de controvérsias e o fomento da paz para o ambiente internacional. O documento também relaciona o fato de o Brasil não ter entrado em nenhuma guerra com seus vizinhos e promove a integração e a aproximação do continente, uma clara busca por credibilidade internacional.

Ao contrário do que é mostrado no documento, a obra de Mares

(2001) relata que não apenas a violência doméstica é maior na América do Sul que em outros continentes considerados mais violentos, como o africano, como as guerras, tensões e afastamentos diplomáticos entre os Estados são frequentes. O autor também mostra que a dicotomia entre paz e guerra dificilmente pode ser aplicada empiricamente: uma situação de não-guerra não significa que todos os indivíduos desfrutem de paz. Assim como o estado de não-guerra do Brasil com os Estados Sul-americanos não significou, necessariamente, grandes laços de amizade. Até o final do século XX as relações eram caracterizadas mais pelo distanciamento e por falta de interações verdadeiramente importantes, com exceção do Cone Sul (LAFER, 2007).

A PDN de 1996 também garante que as forças militares brasileiras terão ação dissuasória, ou seja, que mesmo não sendo um Estado capaz de atuar direta ou indiretamente em uma ofensiva, garantirá que o inimigo não saia ileso de um embate[18]. O documento também levanta a necessidade de se reaparelhar as forças armadas para cumprirem melhor essa função e auxiliar o Estado em caso de uma eventual guerra. Pode ser notado, como visto anteriormente com os dados da tabela 1 e 2 no primeiro capítulo, que os gastos com armamentos e questões de defesa aumentaram na receita brasileira, seguindo a diretriz da PDN. Também é notável que a ideia de capacidade dissuasória brasileira fosse colocada como resposta a um possível conflito desde o império, não havendo vontade da classe política e diplomática do Brasil em mudar essa postura. O país se preocupa, desde a sua formação, com a negação de ideias do Brasil como uma potência hegemônica subimperialista (ainda que tenha uma história de expansão territorial).

O discurso apresentado na PND de 1996 é mais brando que as tentativas anteriores de afastamento dos grandes conflitos internacionais

---

[18] COSTA, Darc. Senado federal. Disponível em http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/defesa-nacional-e-prioridade-do-brasil/a-forca-da-dissuasao.aspx.

– que possuía bases em trabalhos da Escola Superior de Guerra, que nunca afastou o conflito do espectro de ações brasileiras. A criação de uma ordem que propicie a paz internacional e o aumento de poder de negociação do Brasil em foros internacionais tem destaque, por ser um país de características pacíficas e com boas relações com os demais. Essas características ficam claras no texto da PND de 1996, que trata menos de segurança em seu núcleo duro e de qual orientação tomar frente a possíveis ameaças (reativa, dissuasiva) que de integração econômica e fortalecimento do país para fins de paz. O texto se torna pouco útil para as questões empíricas, baseando-se mais nos ideais de institucionalismo da classe diplomática e da aproximação uniparadigmática das Relações Exteriores, onde o comércio seria o caminho para evitar conflitos. Criar uma linha de segurança e defesa consciente dos problemas da região e como tais afetam o Brasil não seria uma oposição às colocações brasileiras de inserção econômica internacional, podendo mostrar o país como mais engajado junto à América do Sul, o que se concretiza na PND de 2005.

O discurso do então presidente Fernando Henrique Cardoso para o lançamento da PND de 1996 foi um pouco além do documento oficial, recordando as instabilidades colombianas e da proteção da região amazônica para preservar o meio-ambiente (CARDOSO, 1996), não tocando na questão latente da cobiça internacional pela Amazônia. A resolução sobre as questões de instabilidades "pontuais" (ibidem) seria o gradativo desarmamento dos Estados e a cooperação para um sistema regulatório mundial (CERVO, 2004, p. 16), causando ambiguidades com o objetivo interno das políticas nacionais voltadas à reativação da indústria armamentista brasileira.

Outra grande ausência na PDN de 1996 é a caracterização de ameaças internas do Brasil, como o tráfico de drogas, armas e pessoas, os poderes paralelos e os conflitos rurais. A PDN, no entanto, foi uma formalização do desejo brasileiro em construir relações positivas na

América do Sul e uma concretização dos valores já presentes no Itamaraty e na constituição federal de respeito ao Direito Internacional e à solução pacífica de conflitos, também para a aproximação com os Estados sul-americanos para a expressão de uma possível liderança brasileira e da estabilidade continental para melhor servira os interesses nacionais.

A política regional voltada para questões estratégicas em foros multilaterais passou a desempenhar, gradativamente, um papel central para as atividades brasileiras junto à América do sul (SENNES et al., 2003, p. 17). Com a agudização dos conflitos na região andina, o Brasil foi pressionado para exercer um papel mais central diante das questões de segurança regional e a ser questionado como líder, em face da baixa atividade frente aos problemas domésticos e internacionais de seus vizinhos. Graças ao esforço iniciado pela PDN de 1996, várias iniciativas foram tomando forma durante o governo FHC, dentre elas a criação do Ministério da Defesa e da Agência Brasileira de Inteligência, órgãos que nascem com a democracia já estável no país e com papéis importantes para as percepções de ameaças, com chefias civis.

A criação do Ministério da Defesa representa uma importante inovação sobre os valores de segurança do Brasil, pois retirou dos militares o completo exercício das funções estratégicas, como uma esfera separada do poder político (FUCCILLE, 2006, p. 94). Também, através do elo entre o governo central civil e os comandantes das forças armadas se pôde pensar a segurança de forma sistemática, abrangendo todos os campos que a incluem.

Antes da criação do Ministério da Defesa, as forças Armadas respondiam diretamente à presidência e cada uma possuía um respectivo ministério, que definia suas prioridades de defesa e seu orçamento necessário. Fuccille (ibid, p. 92) destaca que a Criação do Ministério da Defesa cria um instrumento de controle civil sobre o meio militar. O Brasil possuía forças conflitantes quanto ao controle democrático das

forças armadas. De um lado, havia o afastamento dos governos civis das responsabilidades relativas às questões internas das forças armadas, com medo de uma ameaça democrática e, por outro, a necessidade do reaparelhamento das Forças Militares para servirem melhor às aspirações continentais e sul atlânticas do Brasil, o que necessitava de maior conjunção de objetivos. A criação do Ministério pode ser vista como uma resposta ao trauma causado pelas ações dos governos militares e como um meio eficiente para o reequipamento das Forças Armadas.

A unificação dos ministérios da marinha, exército e aeronáutica, proposta por um dos grupos idealizadores do Ministério da Defesa, não seria a melhor solução, pois criaria apenas um ministério militar (ibid., p. 108). Foi preferido manter os ministérios das forças armadas separados do novo ministério, mantendo a autonomia interna, mas ressaltando que os ministros deveriam se subordinar ao governo central e desempenhar o papel político antes do militar (ibidem). Assim, se evitou aumentar o poder dos militares – através de um órgão de superintendência das forças armadas, e se garantiu a gestão democrática dos instrumentos de segurança nacionais.

O presidente Fernando Henrique Cardoso não tinha a proposta em criar um Ministério da Defesa em seu plano de governo, mas de reaparelhar as forças armadas e aperfeiçoar a sua utilização. A criação do Ministério, medida que já era discutida desde a constituição de 1946[19], foi um meio para o governo atingir a sua meta de racionalização do aparato estatal considerando as reticências que os governos da Nova República tiveram com o retorno das forças armadas a um papel forte dentro do Estado. Os Ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica se tornaram comandos subordinados ao Ministério e passaram a sofrer pressões para um orçamento mais racional e com mais transparência dos gastos.

Em seu discurso, em 1999, na promulgação da lei que criou o

---

[19] MINISTÉRIO DA DEFESA. disponível em: http://www.defesa.gov.br/index.php/historico-do-mdconheca

Ministério da Defesa, o presidente Cardoso ressaltou a democratização dos meios militares como uma importante parte da redemocratização brasileira e no claro potencial dissuasório que esses meios deveriam possuir (CARDOSO, 1999a), como defendido pelo Itamaraty há longo tempo. No discurso, também, o presidente defendeu que a criação do Ministério traria melhores condições de manter a soberania do país, pois as forças armadas estariam em consonância com uma única política institucional, capaz de convergir os objetivos das Forças Armadas e aplicar melhor as forças para proteger o território.

Uma interveniente no reforço que o presidente dá à soberania em seu discurso é o início da luta contra as guerrilhas na Colômbia com os Estados Unidos. Uma ação realizada antes do Plano Colômbia, em 1998, uniu os exércitos americano e colombiano em Putumayo, na divisa com o Equador, para retomar o controle estatal sobre o território (YOUNGERS, ROSIN, 2005, p. 103). As relações da Colômbia com o Equador foram estremecidas, e o medo da regionalização do conflito colombiano aumentou nos países vizinhos.

A criação do Ministério conseguiu refinar, em reuniões com os parlamentares, a percepção brasileira de ameaças de fato, sendo afastada a remota possibilidade de intervenção externa para a extração de bens da Amazônia para uma consistência maior dos riscos que representava a presença americana na região andina. Também, a criação do Ministério da Defesa ajudou na percepção de que, mesmo com uma política de caráter pacífico, a extrapolação do conflito colombiano poderia desencadear buscas por guerrilheiros em território brasileiro e, mais abstratamente, uma incursão sobre o território nacional (CASTRO, 2006, p. 13).

No mesmo ano, no discurso de apresentação dos novos oficiais-generais, o presidente da república destacou algumas das ameaças internas e externas, após mostrar-se satisfeito com a criação do Ministério da Defesa:

> Aproveito para reiterar falas anteriores, nas quais, em eventos semelhantes, expus preocupações que constam da nossa agenda estratégica, com reflexos para as Forças Armadas: a defesa inarredável de nossas fronteiras, pois não pode ser esquecido que, mesmo em âmbito regional, surgem *zonas de instabilidade* que podem vir a contrariar interesses brasileiros; à tradicional missão de *manutenção da integridade do território* soma-se o desafio de preservar a sua incolumidade; o *narcotráfico e outros ilícitos transfronteiriços*, com ameaça ao nosso povo e à nossa *soberania*, sempre ressaltando minha firme orientação para que as Forças Armadas não sejam empregadas no cotidiano desse combate, senão no apoio às polícias (CARDOSO, 1999a) [destaques da presente autora].

O discurso destaca questões e valores que o Brasil já defendia anteriormente, mas que passaram a ser visados por um Ministério aberto à população e com profissionais civis capacitados para lidarem com as questões de defesa. Isso buscava tirar o rótulo de que a Política de segurança não é uma política pública “comum” e deveria ser preservada, discutida apenas por conhecedores da matéria. Nota-se que a segurança toma um espaço maior na agenda presidencial, pois é desmistificado que tais competências não pertenciam aos civis, mesmo que a constituição de 1988 previsse que os militares se subordinariam à presidência.

A rápida deposição de Elcio Álvares, ministro da Defesa entre 1999 – 2000, em menos de um ano de mandato, por acusações de envolvimento de integrantes do ministério com o tráfico de drogas imobilizou ações efetivas do Ministério da Defesa sobre as ameaças que o

Brasil enfrentava (CASTRO, 2006, p. 20). A entrada de Geraldo Quintão no Ministério tornou a proteção da Amazônia central para o fortalecimento do Brasil, ainda que existam poucas referências diretas à intervenção americana no país vizinho. A proteção amazônica passou a se focar mais nos medos de biopiratária e degradação ambiental.

A figura de Quintão à frente da presidência realizou um arrefecimento das tensões entre os civis e militares, visto que o ministro não respaldava a dicotomia entre as duas classes (FUCCILLE, 2006, p. 146). Seu apoio para a campanha de melhora da capacidade de operação da FAB foi notável pela classe militar. Os acordos firmados nessa e nas demais áreas para reaparelhamento, no entanto, não se afastaram da bilateralidade histórica dos acordos do Brasil em matéria de segurança (ibid., p. 149). Quintão também ofereceu pontes entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty (ibidem), o que caracteriza a tendência histórica de resolução pacífica de conflitos e o afastamento da guerra como possibilidade para as forças armadas brasileiras.

O entrosamento entre os comandantes das Forças armadas e os profissionais do Itamaraty mantém o controle do Ministério por suas respectivas elites e coloca acima desse apenas a moderação da presidência. Tal medida paradoxalmente retira o controle democrático do Ministério, que sofre controle e abertura de dados apenas por meios indiretos. Esse afastamento da política comum mantém o privilégio das classes interessadas e ao mesmo tempo tutela as forças armadas ao Estado e às suas diretrizes, tirando a liberdade autárquica dos comandos militares. Ou seja, subordina-se o exército para os valores que são centrais ao Estado, mas se continua atribuindo status de política privilegiada à política de segurança, mantendo a histórica política fechada ao mesmo passo que há uma renovação democrática nas forças armadas.

Outra tendência observada com a criação do Ministério da defesa e da ABIN, ainda no mesmo ano, é que o congresso deixou de ser o loco de debates sobre a questão de segurança e informação estrangeira. Esse

esvaziamento retira da população e os líderes oposicionistas a possibilidade de criar, de fato, uma pressão para as mudanças nas diretrizes de projetos ministeriais (FIGUEIREDO, 1999 apud. FUCCILLE, 2006).

A criação da Agência Brasileira de Inteligência tem sua gênese no ano de 1946, com a criação do Serviço Federal de Informações e contrainformações (RORATTO, CARNIELLI, 2006, p. 9). As atividades desse serviço seriam supervisionadas pela polícia política. Com a extinção desta, foi criado o Serviço Especializado em Investigações, em 1959, que trabalharia em âmbito nacional e internacional para a coleta de dados relevantes (ibid., p. 12). Com o golpe militar de 1964, o serviço de inteligência passa a ser realizado pelo Serviço Nacional de Informações, encarregado, dentre outras questões, do levantamento de perfis de pessoas consideradas terroristas.

Na década de 1990, o órgão foi extinto pelo governo Collor de Mello, como uma medida referente à redemocratização do Estado e de seus organismos (REBELLO, 2006, p. 40). Com as tentativas do Brasil em se integrar cada vez mais ao continente sul-americano, a atividade de inteligência voltou a ser discutida pelo governo FHC pela necessidade em se munir de informações sobre possíveis ameaças (ibidem). Os conceitos de inteligência e contra-inteligência aqui apresentados se baseiam em nas premissas de REBELLO (2006, p. 41):

> Inteligência é atividade de Estado, não de governo. Está dividida, grosso modo, em produção e proteção de conhecimentos. A produção de conhecimentos envolve análise de informações, bem como estudo criterioso da qualidade e da credibilidade das fontes utilizadas. Já o ato de proteger dados e conhecimentos sensíveis produzidos pelo País, seus interesses estratégicos

> e, ainda, suas riquezas naturais está no âmbito da Contra-Inteligência, cuja essência é salvaguardar a sociedade e o Estado de ações adversas perpetradas por agentes estrangeiros.

Quando da criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou que as atividades da ABIN seriam destinadas à criação de soluções pacíficas de conflito e à busca pela paz (CARDOSO, 1999b). Em seu discurso, o presidente buscou deixar claro que o órgão nascia em âmbito democrático e que não dispunha mais das atribuições que a inteligência possuía durante a ditadura, sendo um marco para as novas ações do Estado em um mundo globalizado (ibidem).

A ABIN recebe a competência de avaliar as ameaças à ordem constitucional, interna e externamente (lei nº 9.883, art. 4º, III). A competência e a fiscalização da ABIN eram, em um primeiro momento, determinadas pela presidência e pelo Congresso Nacional, eximindo-se do controle por algum ministério. As regulações da ABIN não são aprovadas apenas internamente, no entanto, e responderiam às ações tomadas pela Política Nacional de Inteligência (lei nº 9.883, art.5º, § único), que não foi sancionada, 14 anos após a sua entrada para votação no Congresso[20].

A legislação da ABIN é ambígua no que se refere aos meios possíveis de serem aplicados e à coleta de informação e ao serviço de inteligência (ZAVERUCHA, 2008, p. 181). Logo após a sua criação, em cerca de um mês, a ABIN deixou de responder diretamente ao presidente e tornou-se subordinada ao Ministério do Gabinete de Segurança

---

[20] Folha de São Paulo 07/09/2013, fonte http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/09/1338370-politica-nacional-de-inteligencia-esta-parada-no-palacio-do-planalto.shtml

Institucional, dirigido por um militar da ativa, o general Alberto Cardoso. O órgão passa, então, a ter controle militar, além do controle presidencial (ibid, p. 182). Zaverucha (ibidem) destaca que a promessa de manter a ABIN subordinada diretamente à presidência era apenas informal, não destacado na lei de criação do órgão, e que a transferência da tutela da agência para o controle do Ministério do Gabinete de Segurança Institucional não foi uma manobra ilegal. No entanto, a militarização do gabinete rompia com o espírito democrático outrora engrandecido pelo presidente.

O caso parece, a princípio, destoar das narrativas dominantes desde a redemocratização. Mas a ABIN representa o reforço ao valor de não afastamento total dos militares dos governos democráticos, pela importância que esses teriam na construção do novo regime, como apontado várias vezes no presente trabalho, quanto das especulações que o total afastamento dos militares do novo projeto de Estado poderia levar a uma revolta das forças armadas, podendo resultar em um novo golpe ao Estado.

As críticas mais recentes à agência se referem à possível espionagem da ABIN contra os países vizinhos, que seria uma violação de tratados internacionais, além de destoante do discurso brasileiro de compartilhamento claro de informações e ações do governo. Pede-se por mais controle democrático, mas os mecanismos institucionais estão cada vez menos suscetíveis à intervenção direta da população. Membros da ABIN afirmaram, contudo, que as atividades estavam em consonância com os interesses nacionais e que as atividades desenvolvidas eram parte das ações de contra-inteligência, por medo de agentes estrangeiros infiltrados em missões diplomáticas no Brasil[21].

---

[21] Folha de São Paulo 4/11/2013, fonte http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/11/1366382-agencia-brasileira-espionou-funcionarios-estrangeiros.shtml

2.3 O DISCURSO DE SEGURANÇA NO GOVERNO LULA

Em seu discurso de posse, em 2003(a), o então presidente Luis Inácio Lula da Silva deixou bastante claro quais os valores buscados pelo seu futuro governo em sua política externa (e, por consequência, na política de segurança), que aparecem em consonância com os defendidos por seus antecessores:

> (...) Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos.

Nesse ponto, em pouco o discurso de Lula se afasta do de Fernando Henrique Cardoso, sendo a defesa da soberania e a exportação da marca nacional partes já presentes na política externa de FHC. Não aparecem grandes mudanças, também, na ação determinada pelo governo ao Itamaraty no discurso de posse do presidente:

> No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional. Por meio do comércio exterior, da capacitação de tecnologias avançadas, e da busca de investimentos produtivos, o relacionamento externo do Brasil deverá contribuir para a melhoria das condições de vida da mulher e

> do homem brasileiros, elevando os níveis de renda e gerando empregos dignos (SILVA, 2003a).

Com base nas afirmações supracitadas, é tentador afirmar que o governo brasileiro não alteraria a sua conduta no espaço internacional, por estar sedimentado em seus valores e na ideologia idealista presente nas instituições nacionais. Porém, o que se pode notar nas práticas do governo Lula é que, mesmo que os valores e as motivações do governo tenham continuado bastante similares, há um maior engajamento na política nacional e nas ações de política externa. O governo Lula aprimorou o discurso e as práticas de segurança que o governo FHC deu início, com ações diferenciadas e mais incisivas, como a tentativa de Brasil e Turquia para a saída pacífica da crise nuclear com o Irã e a reaparelhagem da indústria armamentista. A mudança interna deveu-se tanto à mudança de ideologia do governo como o empoderamento da América do Sul, que superou a crise dos anos 1990 nesse período e que reduziu, em seus discursos, a complacência à presença americana na região – com a exceção da Colômbia, pelas escolhas nacionais. Esse perfil pró-ativo do Brasil o fez parecer como um possível líder regional nas questões de segurança.

As relações Sul-Sul tiveram importância fundamental para os anos de governo Lula, pois permitiram que o país tivesse uma posição de protagonista internacional e maior equilíbrio nas relações com os Estados ricos (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007, p. 283). Enquanto o governo Cardoso buscava autonomia pela participação, com a inclusão do Brasil nas discussões sobre diversos assuntos, o governo Lula foi qualificado como um governo marcado pela autonomia pela diversificação, devido às buscas menos convencionais de sua política externa, aumentando o intercâmbio com vários Estados em diferentes regiões (ibid, p. 282 – 283). Durante a Guerra Fria, o *overlay* americano era tal que o Brasil tinha pouca autonomia para fazer tais parcerias com Estados menos

desenvolvidos. Apesar de ser um dos líderes do movimento não-alinhado, sua participação nele era consideravelmente tímida, devido à grande dependência dos EUA. Também a pouca crítica dos governos ocidentais à liderança dos EUA durante a Guerra Fria, tanto nas Américas quanto na Europa Ocidental, impedia a criação de formas distintas de política externa (AMORIM, 2012, p. 4).

A diferença de discurso entre a forma com que FHC e Lula viam a política externa fica evidente quando, em seu discurso para os formandos do Instituto Rio Branco, em 2003, Lula acentua a importância que as mudanças teriam na política externa de seu governo:

> Vocês ingressam na carreira diplomática em um momento de mudanças, em que o Brasil se afirma com crescente desenvoltura e *confiança* perante o mundo. Vivemos em uma sociedade que encara seus problemas com coragem e valoriza a *democracia* e a *liberdade de expressão*. Ao jovem diplomata não faltam razões para se sentir motivado e acreditar em um *futuro melhor para o Brasil e para a região sul-americana*.
>
> Ao mesmo tempo, é preciso *que lutemos por um sistema internacional mais justo*. É preciso que cobremos mais sensibilidade para a situação dos carentes, *processos decisórios mais democráticos*, regimes comerciais mais eqüitativos, *maior respeito pelo Direito Internacional*. Ao fazê-lo, estaremos defendendo nossos próprios interesses e um mundo mais propício à paz e ao desenvolvimento (SILVA, 2003b) [grifos da presente autora].

Os valores nacionais defendidos seguem os mesmos – democracia, liberdade de expressão, respeito ao Direito Internacional. No entanto, uma diferença discursiva é notável: um Brasil requisitante da redução das disparidades no sistema internacional e defendendo com afinco os interesses nacionais para a promoção de paz. Assim, o governante manteve-se alinhavado aos valores nacionais, mas pediu uma postura mais ousada do corpo diplomático. No mesmo discurso, o presidente exaltou o fato que o Congresso retornava ao palco das Relações Exteriores e voltava ao palco das negociações de integração com a América do Sul; isso poderia indicar a ampliação do debate das RI internamente. O que se sucedeu, no entanto, foi a continuidade da diplomacia focada na figura do presidente e do chanceler, com pouca discussão do legislativo (ALMEIDA, 2004, p. 165).

No mesmo ano, em um discurso no Conselho de Relações Internacionais, o então presidente defendeu relações maduras com os Estados Unidos, com igualdade, e a importância em manter relações respeitosas, em vez de ser permissivo com relações assimétricas com o centro (SILVA, 2003c). Também defendeu que os EUA deveriam ter acatado à resolução do Conselho de Segurança sobre a Guerra do Iraque, e aproveitou, com isso, para lembrar da bandeira brasileira de reforma do Conselho de Segurança, de forma que representasse as novas forças mundiais. Bandeira brasileira desde a criação das Nações Unidas, o assento no Conselho de Segurança foi um dos debates que ganhou refinamento durante a Nova República. O país não mais pede que seja incluído no órgão, mas que o órgão ouça os Estados que se tornaram proeminentes em suas regiões em todo o mundo.

Ainda em 2003, o então presidente discursou na cerimônia de imposição da condecoração da Ordem do Mérito Naval, onde afirmou, com uma visão mais realista das Relações Internacionais, ainda que sem quebrar com o discurso fluente do Estado, que

> Nestes tempos de imprevisibilidade no cenário externo, em que aos riscos tradicionais se somam novas ameaças, torna-se cada vez mais complexo garantir a paz e a segurança internacionais.
> Nossas Forças necessitam, para fazer frente a suas obrigações, intensificar as vias de cooperação e fortalecer os laços de confiança com os países amigos.
> Além disso, elas necessitam de possibilidades de ação sempre renovadas, que se sustentem em tecnologias de densidade crescente (SILVA, 2003d).

Também a ordem internacional afetou o discurso. Diante da não aceitação dos EUA do veto do Conselho de Segurança à invasão do Iraque, a insatisfação com Instituições Internacionais de segurança estava presente em todo o mundo. A alternativa brasileira para tal foi colocar em prática o anseio antigo da América do Sul em criar uma política comum de defesa e da necessidade de atualização dos mecanismos de segurança hemisférica, excluindo a participação americana para as questões (SENHORAS, 2007, p. 11). Esta é a gênese do processo que levou à UNASUL. As diferenças de pautas entre os Estados sul-americanos durante as ditaduras militares, e até no pós Segunda Guerra Mundial, dificultou a comunicação entre eles, tornando preferíveis os acordos bilaterais com os EUA (ibid, p. 8). Nesse período, também, os Estados tendiam a pensar que a economia interna, baseada nas forças nacionais, traria segurança econômica e que os Estados vizinhos eram concorrentes e inimigos de segurança em potencial, pela vulnerabilidade de áreas fronteiriças (ibid, p. 12).

Para Senhoras (ibidem), a incorporação da vontade de integração, com gênese no início do século XX, levou os Estados a abrir-se para diálogos e envolverem novos atores em seus processos de defesa, conferindo o potencial de equilíbrio para o Cone Sul. O equilíbrio ocorre entre as potências médias, sendo o Brasil um dos jogadores mundiais de peso no século XXI. A política de Lula levou à evolução desse conceito. Especialmente pelo estabelecimento da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), que depois se torna UNASUL.

Advinda da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a CASA era, a princípio, um acordo de cooperação entre a Comunidade Andina de Nações[22] (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Seu tratado constitutivo, a Declaração de Cuzco de 2004, decreta o tratamento equânime a todos os Estados sul-americanos em questões políticas, sociais, econômicas, ambientais e estruturais que dissessem respeito ao subcontinente. Com o inchaço de sua agenda e o lançamento de discursos brasileiros, venezuelanos e argentinos sobre a necessidade de um continente unido (ainda que cada um desses Estados tivesse uma proposta diferenciada para o continente), posteriormente a Organização se Torna a União de Nações da América do Sul (UNASUL), e lança-se o debate para a criação de um conselho de defesa sul-americano (CDS).

O então presidente reafirmou os valores e a importância do multilateralismo no seu discurso aos formandos do Itamaraty de 2004, alegando que

> (...) para que a gente ganhe essa respeitabilidade, é preciso que um país do tamanho do Brasil seja cada vez mais generoso com os seus parceiros. E que o

[22] Organização Internacional Governamental formada por Equador, Colômbia, Bolívia e Peru.

> Brasil tente todas as vezes que tiver que estabelecer uma ação diplomática, levar em conta a necessidade de juntar parceiros para que a nossa política não seja uma política solitária e, muitas vezes, mal interpretada (SILVA, 2004a).

Aqui nota-se o medo do Brasil ser visto como um país hegemônico, impositivo e unilateralista. Alguns críticos do governo, e alguns presidentes sul-americanos informalmente, afirmavam que o Brasil estabelecia um sub-imperialismo sobre a região, sendo um comissário dos interesses americanos, a fim de estabelecer seus próprios objetivos. O governo Lula, de fato, ressaltou alguns valores brasileiros, como a autonomia e a postura crítica diante das grandes potências. Esses elementos eram presentes, ainda que não tão enfaticamente, desde a redemocratização, tomando mais força no governo FHC e ficam ainda mais claros no governo Lula (VAZ, 2006, p. 7). A política externa mantém o caráter humanista, com o destaque inegável do programa Fome Zero como plataforma do governo; se mantém a reafirmação da soberania e dos interesses nacionais, de forma mais incisiva que o governo anterior; apoio ao comércio exterior; constroem-se alianças em âmbito regional e global; promove-se uma ordem internacional mais democrática (ibid.,p. 8). A importância da América do Sul, uma inovação diplomática concretizada com Cardoso, se tornou uma das principais bandeiras do governo Lula, sem constrangimentos em admitir que o Brasil buscava liderar a América do Sul (ibid., p. 9).

O momento internacional, obviamente, favorecia a expressão do Brasil e de seus valores centrais, sendo que os Estados Unidos e os grandes poderes europeus se voltavam para o Oriente Médio e o crescimento econômico mundial despontava como uma nova possibilidade dos países menores em crescerem e se desenvolverem. Com as economias crescendo, a vontade de cooperar é maior, e os laços se

aprofundam com mais facilidade, pois existe vontade e necessidade. Ao entrar em uma recessão, no entanto, os Estados tendem a olhar para si mesmos e fechar suas fronteiras, como objetivo de proteger a economia nacional.

Em 2005, o presidente discursou na cerimônia de apresentação dos oficiais generais recém promovidos (2005a), onde colocou as forças armadas como uma expressão do Estado democrático e a sua importância como contribuintes para a justiça social interna. Também voltou a destacar os valores centrais que deveriam ser defendidos pelas forças armadas e seu papel na Amazônia, a saber:

> Merecem destaque as ações das Forças Armadas no Nordeste e na Amazônia, como a participação na construção de estradas e açudes, na distribuição de alimentos e água, na contribuição dada às campanhas de vacinação e no atendimento médico-odontológico.
>
> (...)
>
> No contexto internacional, nosso país se distingue como um pólo de equilíbrio para a região, por suas características geográficas, pela estabilidade de suas instituições e pela fidelidade aos princípios constitucionais democráticos que regem nossas relações internacionais. Princípios que se traduzem na busca da solução pacífica dos conflitos, no respeito à autodeterminação dos povos, na igualdade entre os Estados e na não-intervenção nos assuntos internos de outras nações (SILVA, 2005a).

No momento aqui apresentado, o Brasil não demonstrava grandes preocupações com o terrorismo internacional ou com os conflitos em Estados vizinhos, quadro que viria a mudar em 2006. Ainda em 2005, no entanto, é aprovada uma nova Política de Defesa Nacional. Estruturada com os conceitos de segurança, defesa e Estado anteriores à apresentação do ambiente regional. O Sistema Internacional é retratado com otimismo, mas sem negligenciar as ameaças existentes, assim como o posicionamento do Brasil, os objetivos da defesa nacional, as orientações estratégicas e as diretrizes de política. Não é apenas um documento mais completo, mas uma clara disposição nacional à democratização de suas esferas de defesa e segurança, e também deixa clara qual a política para questões estratégicas que o Brasil adotará.

Na nova Política de Defesa Nacional, o subtítulo "O Ambiente Regional e o entorno estratégico" salienta três pontos:

> 3.4 A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.
>
> 3.5 A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

> 3.6 Como conseqüência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.

Os elementos aqui presentes dizem tanto da reafirmação dos valores que são defendidos pelo Brasil desde sua independência (3.4), focando-se na estabilidade regional para que exista desenvolvimento. Há a observância brasileira do conflito colombiano (3.5) e o papel do Brasil para a harmonia regional, como um líder capaz de gerar consensos. Essa geração de consensos regionais é parte importante da política externa do governo Lula, que entendia que a redução de diferenças era uma estratégia válida para a concertação política em partes com gradual autonomia dos EUA (LUCE, 2007, p. 116). A preocupação com o conflito colombiano também aparece no subtítulo "O Brasil", de forma indireta, como pode se observar no ponto 4.4:

> A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de

> possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.
> A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.

A política de vivificação de fronteiras, importante desde o período militar nunca deixou de ser um respeitável ponto para o Brasil. Não apenas pelo transbordamento possível do conflito colombiano ou de qualquer outra possibilidade na fronteira norte, mas também pela cobiça internacional pela Amazônia. Os objetivos da defesa nacional, no entanto, continuam bastante similares aos princípios da PDN de 1996, mantendo o reforço à constituição, a saber:

> I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
> II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
> III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
> IV - a promoção da estabilidade regional;
> V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

> VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL, 2005).

As orientações estratégicas são uma parte interessante da análise da PDN de 2005 pois, ao contrário da PDN de 1996, contemplam a possibilidade do país em entrar em um conflito. Apesar da importância inegável do Itamaraty para a política brasileira e da tentativa de solução pacífica de conflitos, não se estipula um caráter apenas dissuasório para a Política estratégica nacional, mas reativa. Para isso, o subtítulo "diretrizes" aponta a necessidade de ter um bom aparelhamento das forças armadas, para emprego em qualquer momento, o fortalecimento da infra-estrutura, o aprimoramento da vigilância, o aperfeiçoamento do controle das forças armadas e a conscientização da sociedade sobre a importância das mesmas. As diretrizes da PDN de 2005 também estimulam os trabalhos acadêmicos sobre o tema e a interação das demais diretrizes governamentais com o Ministério da Defesa e as forças armadas.

2.3.1 A nacionalização dos hidrocarbonetos pela Bolívia

A nacionalização das reservas de gás natural da Bolívia, onde a Petrobras possuía vários investimentos, é um importante ponto de inflexão com a política uniparadigmática [23] do governo brasileiro. Defronte a uma questão real para a sua segurança econômica, o discurso de manutenção da paz e da soberania dos Estados precisou ser aprofundado e revisto para lidar com problema real. O Brasil manteve seu discurso de resolução pacífica de controvérsias, que recebeu melhor embasamento com a PDN de 2005. O problema da Bolívia pode ser

[23] Em tratar questões de segurança, ambientais e econômicas com uma mesma base, entendendo o comércio como pacificador.

considerado a primeira prova da nova Política de Segurança.

A PDN de 2005, além dos demais documentos já analisados nesta dissertação, tem um papel fundamental para os acontecimentos do ano de 2006 e as posições brasileiras frente a eles. Pelos valores imbuídos no sistema político nacional, seria muito difícil haver confronto direto entre o Brasil e um demais país, espacialmente um vizinho sul-americano. A operacionalização dos valores da Constituição, das forças armadas, do anseio político do Brasil ser reconhecido como uma liderança pacífica e da crença comércio como pacificador de conflitos eventuais, embasados pelo Ministério da Defesa, chanceler e o presidente, guiados pela Política de Defesa Nacional, levou à conclusão do caso boliviano de forma negociada.

O acordo de 1996 para o fornecimento de gás natural da Bolívia para o Brasil previa a construção de um gasoduto ligando os dois países e o fornecimento de 30 milhões de m³/dia (CEPIK, CARRA, 2006, p. 3). Em 1º de Maio de 2006, o presidente Evo Morales decretou que as instalações de San Alberto, início do gasoduto e pertencentes à Petrobrás, seriam doravante bolivianas. O exército nacional foi chamado a ocupar as refinarias da Petrobrás e toda a produção deveria ser entregue à estatal boliviana (ibid., p. 6).

No dia 3 de Maio de 2006, em discurso para a Reunião Regional Americana da OIT, o presidente Lula declarou:

> Durante muito tempo, vários países da América do Sul viam o Brasil com imperialismo. Eu digo sempre que, quando fomos construir Itaipu, a Argentina nos ameaçou com a bomba atômica, achando que Itaipu era para inundar Buenos Aires. Tivemos conflitos e mais conflitos em vários momentos da nossa história e eu, de vez em quando, chamo os meus companheiros presidentes

> à responsabilidade, porque muitas vezes eles ficam discutindo coisas que aconteceram no século XVIII, ou no século XIX, e eu falo: pelo amor de Deus, nós somos a geração de governantes que tem que pensar no século XXII e não no século XIX ou no século XVIII, no que aconteceu. O que aconteceu já está cicatrizado, a gente não pode ficar remoendo, mexendo, para arrumar uns conflitos que foram resolvidos há 200 anos.
> (...)
> Nós estamos vendo a imprensa brasileira falar da crise Brasil/Bolívia. Não tem crise Brasil/Bolívia e não existirá crise, existirá um ajuste necessário de um povo sofrido e que tem o direito de reivindicar ter maior poder sobre a maior riqueza que tem.
> Não vamos descobrir uma arma qualquer na Bolívia para justificar uma briga com a Bolívia, não. Eu faço política, eu aprendi a negociar muito antes de ser político. E as nossas divergências serão tiradas em torno de uma mesa, conversando.
> O fato de os bolivianos terem direito não significa negar o direito do Brasil, o que não pode é uma nação tentar impor a sua soberania sobre as outras sem levar em conta que o resultado final da democracia é o equilíbrio entre as partes.

Nas semanas subsequentes, os debates que permearam a academia brasileira diziam das ações que o Brasil deveria tomar em frente à atitude da Bolívia. O então Ministro de Minas e Energia e o presidente da Petrobrás cancelaram uma visita que fariam à Bolívia para negociar

acordos sobre o abastecimento brasileiro24. As relações diplomáticas não foram cortadas, no entanto, estremeceram em frente ao problema. O presidente Lula da Silva esclareceu que o Brasil possuía uma dívida histórica com a Bolívia (ibidem), mesmo sem mencionar o passado expansionista do Brasil, e preferiu que a cooperação e o sentimento de irmandade com os demais Estados prevalecessem entre os Estados sul-americanos. Dentro dos valores expressos nos discursos brasileiros, poderiam haver respostas mais duras, baseadas na defesa dos interesses nacionais e na garantia do patrimônio nacional, sem ir contra o Direito Internacional, visto que houve descumprimento de contratos por parte dos bolivianos. O projeto de integração sul-americana, no entanto, foi um chamado bastante presente durante os oito anos de governo Lula, que não romperia relações ou retaliaria um Estado da região – um objetivo de governo forte, mesmo também sendo um objetivo de Estado. O caso foi importante por ser uma ameaça direta aos interesses brasileiros na América do Sul em um momento que o país buscava se estabelecer como uma liderança regional; a consolidação dos discursos foi mais difícil que o que era antecipado pela constituição e na PDN de 2005 (ALMEIDA, 2004, p. 171).

Outros contratos sobre gás natural foram firmados no mesmo ano, sendo o mais emblemático o gasoduto Urucu – Manaus, uma exploração realizada para as reservas de gás natural brasileiro para abastecer a zona franca da cidade, com a possibilidade de extensão para outras zonas do norte brasileiro. O presidente declarou, na cerimônia de abertura, que

> Nós temos consciência de que a Bolívia precisa do gás e o Brasil também precisa do gás. E a Bolívia

---

[24] Fonte: Folha online, 14/09/2006, disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u110996.shtml.

> precisa vender para o Brasil e o Brasil precisa comprar. Mas o que aconteceu foi um sinal de que um país que quer ser uma potência, como o Brasil quer ser, uma grande nação desenvolvida, a gente não pode ficar dependendo, no campo da energia, nem da Bolívia, nem dos Estados Unidos, nem da China, nem da Rússia, nem de países africanos, nem de países da América Latina (SILVA, 2006b).

A independência energética do Brasil era um assunto corriqueiro durante o governo Lula, sendo anunciada a autossuficiência de petróleo do país, através dos investimentos da Petrobrás em todo o mundo. Essa reafirmação em um ano eleitoral, depois da perda de parte dos investimentos em infraestrutura com a Bolívia, era crucial para o país continuar a ser visto como um líder regional. Nota-se um tom, em todo o discurso supracitado, de exaltação nacional e da força que o Brasil ganhou em vários campos nos anos do governo Lula, mostrando que o país tinha força para realizar seus objetivos e concretizava as suas aspirações em se tornar um jogador global.

2.2.3. A criação da UNASUL

A união das nações de todo o continente sob a liderança brasileira era um objetivo central histórico da política externa brasileira (LAFER, 2007, p.51). A articulação da UNASUL como foro de discussões possibilitou a regionalização de vários valores brasileiros, como a saída diplomática de conflitos, o estabelecimento de foros diplomáticos sem a presença americana, a criação de infraestruturas que ligassem todo o continente, a integração econômica da região, flexibilizando o padrão de negociação Norte – Sul. A UNASUL, como um projeto brasileiro, possibilita que os objetivos brasileiros em segurança, assim como seu discurso sobre o que é ameaçador ao continente, sejam abraçados pelos

demais. Buzan (2003, p. 314) define o Brasil como um estabilizador hegemônico da região, e que suas políticas conseguem influenciar os demais Estados, sendo esses beneficiados pela ordem gerada pelo Brasil e interessados na busca brasileira pela redução dos conflitos na região.

Para Martins (2011, p. 73), com a ampliação da agenda brasileira, de sua influência no Cone Sul para a influência em todo o continente sul-americano, o Mercosul se tornou um foro de debates muito pequeno para as aspirações do Brasil. Buscando tornar não apenas a si mesmo, mas todo o subcontinente competitivo no cenário internacional, econômica e politicamente, o projeto da UNASUL precisaria envolver mais que a esfera comercial, mas tornar-se um gerador de consensos e estabilidade política. Em 2008, a até então CASA muda de nome, aumenta sua capacidade política e passa a se chamar União das Nações Sul-americanas.

O artigo 2º do tratado constitutivo da UNASUL declara que

> A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008).

A criação da UNASUL em 2008 teve ceticismo de alguns membros sobre a efetividade da organização. Havia dúvidas sobre o real comprometimento dos membros com a institucionalização e nos custos de gestão da mesma (TEIXEIRA, SOUSA, 2013, p. 43). Na mesma reunião, o Brasil sugere a criação de um Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), antecipando-se à tentativa venezuelana de criação de seu projeto de Organização do Tratado do Atlântico Sul, como resposta às possíveis ameaças da OTAN.

A ideia, tanto da UNASUL quanto do CDS, é construir uma identidade própria e uma organização capaz de levar em conta as dinâmicas endógenas da região e as particularidades de seus membros (MARTINS, 2011, p. 75). Ou seja, abandona-se o receituário da União Europeia sobre como fazer integração e, levando-se em conta os valores de cada Estado, busca-se um caminho próprio para a estabilidade regional. Esse afastamento do modelo europeu também é uma reafirmação da ideia brasileira de não interferência externa em sua política. Ainda que a UNASUL tenha caráter bastante pluralista em sua agenda, os valores centrais são defendidos pelo Brasil há bastante tempo, assim como o projeto também parte da ideia brasileira em não haver desenvolvimento sem que houvesse uma divisão dessa estabilidade nacional para os demais Estados da região.

O Conselho de Defesa Sul-americano é um órgão consultivo para problemas que desafiem a estabilidade política da região, buscando desenvolver uma cultura de paz (CDS, 2008, art. 3º – f).Os objetivos do Conselho (art. 4º) estipulam a criação de uma identidade comum de defesa e a geração de consensos entre os membros. Obviamente, um trabalho de longo prazo e bastante ambicioso, considerando as diferentes necessidades nacionais e sub-nacionais de defesa. Também os acordos para segurança mostravam diferentes aspirações de defesa entre os Estados – a cooperação de países como o Chile, em menor grau, e Colômbia, em maior grau, com os Estados Unidos para a defesa de seus

Estados, e as posições heterodoxas da Venezuela, Bolívia e Equador, principalmente, tornam as aspirações de defesa desses países diferenciadas, e por isso, os consensos profundos ficam mais distantes.

O Brasil, mesmo com suas aspirações de liderança regional, não poderia arcar com os custos políticos em impor uma política comum e soberana de defesa, sabendo das peculiaridades dos Estados na região e, ao mesmo tempo, se embasar no princípio de não intervenção. Mesmo que esse princípio tenha sido relativizado em momentos como a liderança oferecida para a Minustah e a negociação com a Turquia para um acordo de pacificação do Irã[25], o Brasil não possuía nem prestígio, nem força política o suficiente para influir nas políticas de segurança e defesa das populações sul-americanas, além dos cuidados em não ser visto como um país imperialista ou pouco compreensivo com seus vizinhos (TEIXEIRA, SOUSA, 2013, p. 42).

Após a criação do Conselho de Defesa, o Brasil aprova uma Estratégia de Defesa Nacional (EDN). Apesar de ser um texto bastante truncado e repetitivo (DAGNINO, 2010, p. 213), que transparece que o documento foi redigido por várias pessoas e aglutinado em um só, a EDN se tornou uma pilha de demandas dos diferentes setores envolvidos com a defesa. O texto final é menos uma política, o que era seu ideal, que um documento reivindicatório (ibid., p. 216). Nela, o país se reafirma como uma nação pacífica sem pretensões hegemônicas (Decreto nº 6.703,2008). No ponto 18 da Estratégia de Defesa Nacional, o Conselho de Defesa Sul-americano aparece como parte das ações que possibilitarão a melhor expressão de segurança na América do Sul com base nos preceitos

---

[25] Ainda que o acordo não tenha sido aceito pelas potências regionais, não pode ser negado o protagonismo desses Estados em buscarem negociar com um dos países considerados perigosos para os Estados centrais, ainda que o acordo não levasse em consideração o que tais Estados buscavam de uma pacificação iraniana. O Brasil coloca-se em destaque por intervir, ainda que de maneira diplomática, em problemas de terceiros.

brasileiros:

> Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (EDN, 2008).

A EDN deixa claro, em sua introdução, que o Brasil deve tomar "o lugar que lhe cabe no mundo" (EDN, 2008), preparando-se para eventuais agressões, e que as forças armadas do país deveriam estar organizadas para revidar tais ameaças, mesmo que não tenha discorrido sobre nenhuma ameaça internacional real para o Brasil. A EDN, além de oferecer uma operacionalização clara internamente – determinando as estratégias para as forças armadas, parcerias estratégicas, estímulo à pesquisa e sistema de compras de armamentos de defesa, avança em relação à PDN de 2005, que destacava que a instabilidade regional poderia trazer a problemas para o Brasil. Assim, a EDN mostra como o Brasil deve se portar caso a possível ameaça de instabilidade em algum país vizinho se concretize. A operacionalização do CDS como um instrumento em favor da estabilidade da América do sul tem sua prova na Bolívia, em 2009, com a tentativa de separatismo da região chamada de

meia lua[26]. Ainda que não tenha logrado sucesso em suas orientações para o governo boliviano, o CDS nunca tornou suas resoluções vinculantes, deixando, assim, espaço para que os Estados resolvam suas questões da maneira que acharem mais apropriadas. Se considerarem que o CDS ignorou suas dinâmicas internas, ou que as respostas dadas não foram suficientes, há a possibilidade de solucionar um litígio internamente, respeitando a soberania nacional (Estatuto do conselho de defesa sul-americano,2008, art 3º). A EDN também deixa clara a vontade do Brasil em revitalizar a sua indústria de defesa, que ganhou propulsão durante o governo Lula, como parte da expressão nacional de autonomia (DAGNINO, 2010, p. 215).

Na reunião de Bariloche de 2009, sobre as novas bases americanas na Colômbia, o então presidente Lula destacou o quanto o continente tinha evoluído para um concerto sem intervenção externa e das relações entre a América do Sul, que se aprofundavam sem a necessidade de ingerência interna. O discurso do presidente (SILVA, 2009), tendo em vista as discordâncias entre Colômbia e os demais Estados sobre a questão das bases militares, é mais contido e denota que, apesar de muito ter se caminhado para um entendimento comum entre os Estados da UNASUL, muito ainda necessitaria ser feito para que se possa alcançar uma política de paz e estabilidade continental (ibidem). Um processo que levasse a uma pacificação do continente não ocorre em dois anos de uma

---

[26] A Bolívia é constituída pela região do altiplano Andino, e dos planaltos ao redor, chamados de meia lua, onde vivem as partes mais ricas da população. Depois da tentativa de separatismo de 2008, duas comissões foram criadas pela Unasul; a primeira, que dizia respeito à investigação do massacre de civis que se rebelaram contra o governo emitiu um relatório sobre suas percepções, dando uma longa carta de considerações à Bolívia, que não foram incorporadas. A segunda, que trataria de realizar acordos entre as partes em litígio, não conseguiu mostrar-se efetiva na resolução do problema, que acabou por ser superado internamente.

Organização Internacional; no entanto, notar que há vontade política dos envolvidos, mesmo com a questionável capacidade brasileira em criar tal ordem, é prova de um novo momento na América do Sul.

2.3. A TRANSIÇÃO LULA – DILMA E O DISCURSO DE SEGURANÇA

Havia um tom de temor com a eleição de Dilma Rousseff para a presidência. Sua herança política de Lula poderia representar pouca inovação na Política Externa e, diante da crise financeira internacional de 2008, as parcerias não tradicionais poderiam afastar investimentos do país. As primeiras impressões do governo foram, no entanto, de uma redução da diplomacia presidencial, praticada extensivamente durante os governos FHC e Lula, e um pragmatismo em questão de acordos, reduzindo a característica do governo anterior em buscar novos arranjos para a política brasileira (BARROS, RAMOS, 2013, p. 14).

A presidenta mostrou-se bastante firme em suas decisões políticas, no entanto. Um exemplo de tal firmeza foi o golpe constitucional sofrido pelo presidente paraguaio, Fernando Lugo, em 2012, onde o Brasil e os demais Estados-membros expulsaram o país do Mercosul, mantendo a concordância com o princípio democrático (ibidem). Também apoiou a entrada da Venezuela como membro pleno do Mercosul, no mesmo ano, e manteve a UNASUL como parte da estratégia brasileira de integração regional (ibidem). Há, de fato, uma continuidade de ações dos governos anteriores, uma manutenção dos discursos desenvolvidos, mas a heterodoxia do governo Lula foi abrandada em nome de um retorno ao pragmatismo e um receio maior em parecer um país ambicioso aos olhos dos demais.

Internamente, o governo reforçou as instituições de segurança e pôs em prática a criação do livro branco de defesa – documento previsto

para ser aprovado desde 1999, quando da criação do Ministério da Defesa. Até o presente momento, o livro branco de defesa ainda não foi aprovado pelo Congresso, mas é um avanço importante a materialização dos esforços para a clareza dos objetivos brasileiros de defesa e de sua discussão no poder legislativo, para ampliar o debate do mesmo.

Amorim (2013) define uma característica marcante da sua atuação como Ministro da Defesa durante o governo Dilma: a nacionalização dos recursos utilizados pelas forças armadas. A revitalização da indústria de defesa, definida como prioridade desde FHC, é considerada quase consolidada (ibidem). O Brasil não acredita mais ser possível se tornar autônomo na questão de defesa, como era colocado durante o regime militar, mas acredita-se que a cooperação e a transferência de tecnologia são fundamentais para os acordos bilaterais, com Estados ou particulares, para o melhor aproveitamento desses armamentos.

Tanto no artigo do Ministro da Defesa, quanto nos discursos da presidenta (ROUSSEFF, 2011b), nota-se que o Brasil não vê mais os Estados Unidos como uma superpotência mundial isolada, mas que os demais Estados, como a China, também são centros expressivos de poder. A preferência brasileira por foros que tratem de relações “horizontais” com esses novos poderes - IBAS[27], BRICS[28], são sintomáticos da mudança de percepção do Brasil sobre o papel dos EUA. Obviamente, o país não renegou a importância dos EUA, mas os discursos podem sinalizar a independência do Brasil diante da relação bilateral bastante próxima e pouco igualitária que existia no início dos anos 1990, quando o Brasil ainda sofria com o *overlay* americano sobre sua dinâmica interna.

Em 2013, um novo desafio surgiu para a defesa brasileira e de vários países no mundo – as denúncias de espionagem por parte dos

---

[27] Organização Internacional Governamental formada por Índia, Brasil e África do Sul.

[28] Organização Internacional Governamental formada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Estados Unidos, que abalou as relações e levou a presidenta a cancelar uma visita de Estado oficial à Washington. O CDS fora convocado e se incumbiu de criar um sistema de comunicação com uma nova forma de criptografia e uma mudança na rede de cabos que interliga os computadores do governo, de forma que a espionagem fosse dificultada[29]. A resposta multilateral é uma evidência da tentativa brasileira em estabilizar e unir o continente e criar bases de cooperação entre os Estados para questões de segurança, que vem sido reforçada ao longo do período da Nova República.

2.4 OBSERVAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

É possível notar que o discurso brasileiro se mantém, mesmo com diferentes presidentes, defendendo valores de segurança e defesa muito parecidos. Desde a redemocratização, os mecanismos que a Defesa Nacional trabalha se tornaram mais fortes e melhor articulados para lidar com as diferentes ameaças que o país sofreu. Também, a construção do que é ameaçador ao país se tornou parte de grupos de trabalho mais especializados, capazes de delimitar melhor o que pode gerar uma ameaça ao Brasil.

Após observar como ocorreu tal perenidade discursiva, o próximo capítulo tratará de como esse discurso o presente trabalho tratará sobre como foram articulados os discursos frente às relações com a Colômbia. Sendo o discurso de um país dotado de valores e da visão que as elites tem sobre o papel do Estado, foi notado que não há divergência entre os pontos gerais da política de segurança brasileira e a política do Brasil

---

[29] Portal O estado de São Paulo, disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,unasul-precisa-fortalecer-defesa-cibernetica-diz-amorim,1074415,0.htm

frente ao conflito colombiano.

3. AS RELAÇÕES BRASIL E COLÔMBIA – IDENTIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA E O PLANO COLÔMBIA

O presente capítulo objetiva compreender como foi construído o discurso de segurança do Brasil sobre a questão colombiana, a partir das percepções brasileiras internas sobre ameaças e como o governo brasileiro pode se portar frente a essas nas suas relações com governos da região. O Plano Colômbia é um ponto de inflexão importante para o discurso de segurança brasileiro. O Brasil tem buscado a independência do subcontinente em relação aos Estados Unidos, e a presença americana na Colômbia no começo do século XXI iria contra os entendimentos brasileiros sobre a busca da estabilidade regional a partir das dinâmicas próprias dos Estados.

Para melhor compreensão do tema, o presente capítulo contará com uma breve explicação sobre o conflito colombiano até o Plano Colômbia. Paralelamente, serão traçados os elementos dos discursos brasileiros sobre a questão e as ações tomadas durante o período de 2000 a 2009 referentes às ações brasileiras frente à nova fase do conflito. O capítulo será concluído com as diretrizes brasileiras de segurança no período do Plano Colômbia.

3.1. A PERSPECTIVA REGIONAL BRASILEIRA E AS RELAÇÕES COM A COLÔMBIA

Para Amaris (2012, p. 123), as relações entre Brasil e Colômbia se caracterizaram por uma vizinhança distante, na qual os laços bilaterais nunca chegaram à potencialidade que poderiam ter. As zonas de influência dos dois países são diferentes: enquanto a Colômbia exerce

papel de liderança entre os países caribenhos, o Brasil buscou aumentar sua influência sobre o Cone Sul. Mesmo as inimizades de ambos os países voltam-se para outras fronteiras, sendo as rivalidades Colômbia – Venezuela e Brasil – Argentina as mais notáveis. Para Buzan (2003), até as relações que tendam menos para a amizade denotam um grau de relacionamento onde existem relações de segurança. Em sua teoria, as relações entre os Estados podem variar desde uma amizade construída com objetivos comuns, à neutralidade, como em vários espectros de inimizade. As relações entre Brasil e Colômbia são consideradas mais perto da neutralidade que da amizade, pelo menor grau de interação entre os países. E sendo, para Buzan (ibidem) o Brasil o grande possível líder dos dois subcomplexos de segurança na América do sul (o do Norte Andino e o do Cone Sul), para exercer tal papel e influenciar as políticas internas dos demais Estados, suas relações precisam ser tais que haja aceitação da liderança brasileira e um grau de interdependência onde o papel do Brasil se torne imprescindível.

As inclinações idealistas que guiavam o Brasil desde o fim da Guerra Fria trouxeram ao país as motivações necessárias para buscar a paz perpétua em todo o continente (LAFER, 2007, p. 92). A aproximação com todos os países se fazia necessária, para criar um espaço caracterizado pelas relações de amizade, mais que as de afastamento e inimizade. Como já observado, o Brasil iniciou o seu projeto regional com o MERCOSUL e, quando este não abarcava mais seus interesses para todo o continente, buscou na UNASUL uma forma de manter a estabilidade regional.

As relações bilaterais entre Brasil e Colômbia foram ampliadas, especialmente, desde o governo Fernando Henrique Cardoso e a criação do Plano Colômbia. Ainda que existam projetos diferenciados entre os dois Estados sobre quais rumos a América do Sul deve seguir – a Colômbia segue com o receituário que a integração Norte-Sul é a única fonte para o desenvolvimento, enquanto o Brasil tem se aproximado de

uma preferência por relações Sul-Sul. Ambos percebem-se como poderes regionais que influenciam os demais (AMARIS 2012, p. 122), ainda que a Colômbia exerça mais influência sobre a região caribenha que sobre os Estados sul-americanos diretamente. As formas de exercer influência pelos dois Estados é diferenciada – o Brasil escolhe pautas de diversificação de parceiros comerciais e a Colômbia prefira os relacionamentos com Estados centrais. O Plano Colômbia foi peça chave para a reafirmação da postura dos dois países em suas escolhas de política externa, mas também levou à mudanças na concepção de segurança. A fronteira norte brasileira/sul colombiana se tornou o foco de várias ações de ambos os exércitos, sendo que vários esforços bilaterais foram necessários para melhor controle da região.

Baseando-se na hipótese da presente dissertação, acredita-se que tal aproximação reflete condicionamentos cognitivos de ambos os países. Do Brasil em criar uma rede sul-americana de consensos em seu favor, como a UNASUL como foro preferencial para a América do Sul, a criação do Conselho Sul-americano de Defesa e a aproximação dos países vizinhos; e da Colômbia em criar maior estabilidade e segurança interna para a sua população. Há o desejo da Colômbia em resolver seus problemas internos de segurança, causando o mínimo de internacionalização do seu conflito, por medo de perder o controle sobre o processo de pacificação de seu território, e o brasileiro em aprofundar os laços de integração na América do Sul e em se tornar referência em segurança regional, para ser reconhecido como um jogador global de Relações Internacionais (PORRAS, 2012, p. 59). Este capítulo mostra como tais processos transpassam as efemeridades das ideologias de um governo; ainda que as linhas de ação de um governo e outro se diferenciem, os objetivos nacionais não são alterados conforme a ideologia governista. São esses traços gerais e como eles apareceram no período 1999 – 2008 que o presente capítulo tratará de estudar.

3.2. BREVE HISTÓRIA DO CONFLITO COLOMBIANO

As questões políticas internas permeiam a história colombiana desde a sua independência, com a ação continuada de guerrilhas e paramilitares em seu território e várias guerras civis. Este subcapítulo tratará, brevemente, sobre o conflito colombiano, forte interveniente nas relações internacionais da Colômbia com qualquer ator. A história colombiana é marcada por diversos conflitos entre forças políticas conservadoras e liberais, que acabaram por criar desentendimentos em escala nacional desde a independência do país. Os conflitos ideológicos se acirraram ao longo do século XX e ganharam novos elementos, como o tráfico de armas facilitado e o aumento da tensão com grupos de esquerda desde a Guerra Fria.

Em 1849 foram criados dois partidos, Liberal e Conservador, marcados por grandes rivalidades políticas e guerras civis. Após a crise de 1929, o partido liberal se divide em dois, um conservador e um reformista, que tinha um ideário de esquerda, liderado por Eliecer Gaitán, que é morto em 1948, iniciando uma guerra civil chamada *La Violencia*. Esse conflito levou trabalhadores rurais a lutarem contra os latifundiários, num crescente que os leva a se organizarem nas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito Del Pueblo (FARC-EP) em 1964 [30] (LEMUS, STANTON, WALSH, 2005). Na década de 1960, com a revolução cubana, os grupos aumentaram as ações violentas, impulsionados pela expansão do comunismo. Em 1952, a CIA passa a

---

[30] Manuel Marulanda, fundador das FARC-EP, manteve-se à frente da organização até sua morte, em 2008, no chamado secretariado geral, onde ele e outros comandantes decidiam coletivamente quais seriam as ações a serem tomadas.

fornecer treinamento para os militares colombianos e a criar ações conjuntas com o governo para controlar os rebeldes, o que incluía a operacionalização conjunta das bases colombianas de alta tecnologia e bases americanas no território colombiano. Em 1986 os EUA definiram pela primeira vez que o tráfico de drogas era um problema internacional e deveria ser combatido dessa forma, o que desencadeou uma aliança militar da Colômbia com a CIA (SCOTT, 2003, p. 71).

Em 1984 são assinados os tratados de *La Uribe*, onde as FARC-EP se comprometem a largar a luta armada e tornarem um partido constitucional, a UP (União Patriótica). Após a assinatura desses tratados, houve a morte de mais de cinco mil guerrilheiros, onde paramilitares apoiados pelo Estado aproveitaram a entrega de armas para atacar as guerrilhas, o que faz parte das FARC-EP retomar a luta armada. A UP, no entanto, segue em ações constitucionais até o presente momento, sendo um grupo dissidente das FARC-EP.

Um problema regional na década de 1990 eram os cartéis de droga, que nasceram com a articulação de grupos de traficantes que criaram essas organizações. A busca americana por um perigo capaz de criar medo em todo o mundo levou a uma exacerbação dos perigos dos cartéis colombianos (CAMPBELL, 1992). O Brasil era parte da rota de escoamento das drogas produzidas nos países andinos, e a luta contra os cartéis também trazia medo para o país, como possível alvo de intervenção americana.

A grande produção de coca transformou grupos de traficantes mais ou menos mobilizados em cartéis de droga, onde cabem destacar os de Cali e Medellin, monopolistas no plantio e, ao longo da década de 1990, do beneficiamento de cocaína na região colombiana. Em 1989, a mando do cartel de Medellin, o candidato à presidência pelo partido liberal, Luis Galán foi assassinado. Em resposta, o governo colombiano mobilizou uma tropa de elite que confiscou vários bens do cartel, prendeu mais de 20 membros do cartel e os extraditou para os Estados Unidos, e acabou

matando o número 2 do cartel, Jose Rodriguez Gacha. Com o sucesso da ação, é criada pelos EUA a Iniciativa Andina Antidrogas, onde o exército americano se disponibilizava a ajudar a Colômbia, Peru, Equador e Bolívia a lutarem contra os traficantes. A Colômbia também recebeu uma ajuda de cerca de 65 milhões de dólares para sua política antidrogas (PECENY, DURNAN, 2006, p. 102). Para terminar a luta contra o Cartel de Medellin, foram deslocadas tropas americanas e colombianas, assim como um Bando Criminoso em acordo com o governo, chamado *Los Pepes*. Ao final de 1992, o cartel foi considerado desmantelado, ainda que sem a captura de Pablo Escobar, importante líder. Essa luta incluiu também lutas contra paramilitares e guerrilhas, que acabaram por abandonar a região e se esconder em áreas limítrofes. Neste contexto, o exército brasileiro chega a ter combate direto com as guerrilhas, levando à busca de membros das FARC em operação conjunta entre o exército brasileiro e colombiano.

O Cartel de Cali iniciou seu declínio quando da eleição do presidente Ernesto Samper em 1994. A imprensa publicou logo após as eleições gravações que comprovavam que Samper teria recebido grandes quantias de dinheiro do Cartel de Cali para deixar que os traficantes tomassem a indústria de cocaína do país após as eleições. Com as acusações, Samper iniciou uma política linha dura para combater o cartel, sob pressão interna e externa, especialmente americana. As gravações ocasionaram uma limpeza no congresso nacional, onde membros do congresso, o procurador geral e o ministro da defesa foram presos. A pressão para acabar com o tráfico de drogas por parte dos EUA levou ao descredenciamento da Colômbia como nação combatente às drogas em 1996. Em 1995, uma grande ação para o confisco de bens e dados eletrônicos dos integrantes do cartel tinha entrado em vigor, e foram oferecidas recompensas por informações que levassem a vários membros do cartel. A ação teve resultados e o cartel foi aniquilado (ibid, p. 105 -107).

A criação de um novo grande perigo pelos EUA para aglutinar as políticas de segurança mundiais estava em voga desde o final da Guerra Fria (CAMPBELL, 1992, p. 127). Sem uma justificativa para manter o mundo sob seu domínio, os EUA viam seu prestígio esvanecer diante da transformação do país de maior provedor de bens de consumo ao mundo para o maior comprador deficitário. A perda de competitividade econômica americana fez com que o Estado recorresse a financiamentos para suas ações militares (ARRIGHI, 2011, p. 358) e, assim, manter sua presença internacional forte – perdia-se no campo econômico, e ganhava-se no campo militar.

Por causa de tais questões, os Estados Unidos pautaram a volta de seu prestígio junto ao mundo com a criação de novos perigos mundiais (CAMPBELL, 1992). Uma ameaça mundial seria capaz de convergir as políticas dos Estados do mundo em diferentes níveis[31]. Essa nova pauta comum de segurança mundial criaria consensos mundiais para a questão de balanço de ameaças – os aliados se aproximariam para manterem-se seguros e os Estados Unidos seriam mantidos como grande ordenador do sistema mundial. Durante a Guerra Fria, esses laços positivos foram encorajados por acordos com os Estados centrais – a Inglaterra, a Alemanha ocidental, a França, entre outros, através da ordem liberalizante, benéfica a essas relações, quanto com Organizações Internacionais que servissem a essas proposições – como o Conselho de Segurança da ONU e a OTAN.

Apesar do chamado "Destino Manifesto"[32] e da Doutrina Monroe[33], a expressão de poder dos EUA na América do Sul ocorreu de

---

[31] Essa convergência em temas de segurança é chamada de macrossecuritização (BUZAN, 2008).

[32] Ideia de que os EUA estariam incumbidos de levar a liberdade ao continente americano e ao mundo.

[33] Baseados na não-interferência de outros sobre as Américas, que estariam sob tutela dos EUA (MONROE, 1823).

forma muito mais consensual que coercitiva até o fim da Guerra Fria, a julgar pelo número de intervenções realizadas pelo país (total de nove até 1989) (SANTOS, 2007, p. 12). Com o medo do comunismo fora internalizado por esses Estados, a cooperação econômica e militar com os EUA era bem vista, por manter a estabilidade interna e garantir o poder de formas não conflitivas. A internalização do perigo sobre as drogas, no entanto, foi apenas parcialmente aceita. Países como o Brasil e a Argentina não viam de forma benéfica a intervenção estrangeira para controlar um perigo interno. A entrada dos EUA na América Latina, sob a ótica da guerra contra as drogas, ocorreu por duas intervenções limitadas (RIPPEL, 2004, p. 5):

- O Plano *Dignidad*, que buscava erradicar plantações de coca na Bolívia e dar opções para os plantadores. O Plano não teve sucesso, e o governo de Evo Morales foi contrário à ação, o que impossibilitou a sua continuidade;
- O Plano *Puebla* Panamá, que é parte do Plano Nacional de Desenvolvimento do México, mas que se estende para toda a América Central, até o Panamá. Através de investimentos americanos para o desenvolvimento social, a população reduziria o fluxo migratório para a América do Norte e também teria alternativas de trabalho digno, não relacionados com o tráfico de drogas.

Apesar dos inúmeros perigos a existirem no final da década de 1980, como o terrorismo, as questões ambientais e os problemas de Direitos Humanos, nenhum desses parecia tão capaz de criar consensos internos aos EUA e externos com os Estados do centro quanto o tráfico de drogas. Campbell (1992, p. 195) reforça que a unidade da identidade e o sentimento de fraternidade são reforçados quando há um inimigo externo comum, para vários Estados, mas os Estados Unidos o fazem de forma magistral. Ele reforça que o elemento militar e as fronteiras ideológicas

são partes fundamentais da identidade americana, sendo apoiado por grande parte da população (ibidem). Essa criação de um inimigo externo traz maior estabilidade interna e constrói novos significados para as práticas internacionais dos Estados. O autor também reforça que os Estados Unidos são o país que melhor desempenha esse papel. A recriação da identidade americana também alterou as suas *frontiers*, sendo a Colômbia uma importante fronteira do comportamento aceitável pelos EUA, pela ausência do Estado, da fragilidade democrática, a existência de poderes paralelos, mas, sobretudo, pela produção de drogas.

Ao fim da Guerra Fria, os Estados Unidos enfrentaram um grande problema de representatividade interno. A criação do combate às drogas como uma agenda de Segurança Internacional ajudou a recriar a identidade americana tanto pela construção de questões transnacionais quanto da fragilidade do próprio Estado. A internalização e a luta contra as drogas em outros territórios, para Campbell (1992), cria uma redenção interna para os problemas enfrentados quanto ao consumo e crimes correlatos ao tráfico. Essa recriação interna americana alterou sua posição frente à América do Sul. Os grupos guerrilheiros deveriam ser combatidos, mas de outra forma: não mais por serem resíduos do comunismo, mas por serem parte de um sistema internacional que afeta a capacidade dos Estados em governar seus países como única fonte legítima de poder.

A incapacidade em criar o perigo das drogas como uma agenda mundial decorreu dos diferentes tipos de ação que os Estados buscaram frente ao problema e da falta de concordância entre os Estados europeus em intervir nos países produtores. Assim, mesmo havendo aceitação do discurso da ameaça que as drogas representavam, a questão não foi capaz de nortear as ações dos Estados para que esses pautassem todos os temas de segurança a partir desse medo.

A agenda de segurança de um Estado não é unitária, mas a capacidade de um Estado em manter seus aliados próximos é influenciada

pela prática discursiva que leva à elevação, por parte de todos, de uma ameaça ao centro das atenções de suas agendas de segurança (BUZAN, 2009. p. 259). Essa aglutinação torna os Estados centrais ainda mais fortes, pois servem como fontes de proteção para os mais fracos, e mantém os demais Estados poderosos aliados. A macrossecuritização estrutura e organiza as identidades e as relações entre os Estados, tornando-as mais previsíveis e passíveis de cooperação (ibidem). Para a tentativa de macrossecuritização do tráfico de drogas e da instabilidade latina, os Estados Unidos valeu-se de várias intervenções no continente, a fim de mostrar ao mundo a necessidade em tratar dos problemas gerados pelo tráfico de drogas e pela falta de presença estatal em Estados com democracias fracas.

No Panamá, as eleições de transição democrática de 1989 levaram o país a uma crise. O ex presidente, Manuel Noriega, criou uma aliança para eleger Carlos Duque. O principal candidato opositor de esquerda, Guilhermo Endara, sofreu várias ameaças dos candidatos governistas e a instabilidade chegou ao ponto da intervenção americana no Panamá em Dezembro do mesmo ano. Os EUA passam, então, a intervir militarmente no Panamá e a planejar, também, uma intervenção na Colômbia. A estratégia era um plano de contingência no Panamá, para que a democracia continuasse firme, e que também interviria em qualquer outro Estado que colaborasse com as atitudes antidemocráticas panamenhas (BANDEIRA, 2005, p.603).

Caso as guerrilhas colombianas interviessem no Panamá para auxiliar Endara, os Estados Unidos já planejavam uma intervenção na Colômbia. O General McCaffrey declarou que as FARC possuíam refúgios não apenas na Colômbia, mas no Panamá, Equador, Venezuela e Peru, criando incertezas sobre a segurança na região, que levaram à Iniciativa Andina. Em poucas semanas, McCaffrey viajou para o Brasil, Argentina, Bolívia e Peru, para tentar fazer uma força interamericana contrária às FARC. O prazo para que as FARC concluíssem um acorde de

cessar fogo era em Janeiro de 2000, caso contrário, se iniciaria a intervenção militar (BANDEIRA, 2005, p. 604). Ao contrário das expectativas de McCaffrey, os países da América do Sul não apoiaram a intervenção multilateral. No Brasil, alguns senadores consideraram a proposta, inclusive, uma ofensa à soberania panamenha e ao seu processo interno de recriação da democracia. O Brasil impede, neste momento, que aviões americanos que servissem a esses propósitos de pousarem no país (BANDEIRA, 2005, p. 606).

Assim, McCaffrey refez sua estratégia, que passou a apoiar apenas o exército colombiano através de uma nova tática, que buscava a auxílio financeiro para a Colômbia, com vários níveis de assistência. O subsecretário da Secretaria Nacional de Política de Controle de Drogas, Thomas Pickering, foi o oficial de mais alto escalão a visitar a Colômbia durante muitos anos. Em suas visitas, alertou que Washington que era necessário fazer mais para ajudar a Colômbia a finalizar o quadro de guerra civil (CRANDALL, 2002, p. 148).

Um aumento expressivo foi observado na produção colombiana na década de 1990, quando Peru e Bolívia tiveram quedas na produção de entorpecentes (VARGAS, 2004, p. 35). A queda na produção desses Estados deve-se a programas para o fim do tráfico realizados em cooperação com os Estados Unidos (TATE, 2001). A pressão sobre esses Estados ocorreu quando a Colômbia se tornou autossuficiente para o cultivo e enriquecimento de cocaína. Ainda que os cartéis tenham sido destruídos com rapidez, produtores menores tomaram conta dos mercados, mesmo sem a mesma eficiência dos cartéis. O mercado, com a redução da oferta, apresentava boas oportunidades para os traficantes latinos no mundo desenvolvido, reforçando a ideia de redenção da população dos Estados ricos.

A Colômbia, sob a administração Samper, buscava manter o diálogo com Washington e buscar saídas não militares para os conflitos internos, pois a percepção crescente dentro da classe política colombiana

era que o enfrentamento direto com os grupos militares aumentava as cicatrizes sociais e impedia o desenvolvimento nacional (TOKATLIAN, 2008, p. 15). A preferência pessoal de Samper para a legalização do tráfico levou a vários choques com os EUA, levando o presidente a uma postura agressiva ao longo de sua administração (ibid. p. 23).

Com os grupos paramilitares tendo crescente influência durante a década 1990, a segurança nacional foi fragilizada. O objetivo americano, porém, era mostrar que a região estava correndo risco; essas ações bem sucedidas foram favoráveis ao discurso dos EUA para a América do Sul, pois justificaria futuras intervenções, além de manter importante o papel da potência no subcontinente (BANDEIRA, 2005, p. 603).

Quando Pastrana assume, em 1998, as relações passam a uma diferente linguagem, com a volta da aproximação entre os governos. Há tentativas mais fortes de combate pacífico aos grupos paramilitares, o que leva os Estados Unidos a uma nova visão sobre o governo, e os governantes colombianos aceitam a internacionalização do conflito e a cooperação americana (VILLA, OSTOS, 2005). Pastrana foi encorajado pelos EUA a lutar contra as guerrilhas sediadas em Putumayo, cidade considerada, na época, uma das principais fortalezas dos traficantes. Foi realizada uma mobilização de elite do exército colombiano em cooperação com os EUA, com o objetivo de ser um batalhão de elite antinarcóticos. Esse foi considerado o "ensaio" para o Plano Colômbia, que iniciou suas atividades em 2000 (YOUNGERS, ROSIN, 2005, p. 107).

Em 1999, Madeleine Albright, na época secretária de Estado do Governo, publicou no New York Times[34] um artigo no qual mostrava os problemas da Colômbia e como os Estados Unidos tinham o dever de ajudar, com o objetivo de o Senado aprovar rapidamente o Plano e também mostrar como políticas coordenadas poderiam ser importantes

---

[34] ALBRIGHT, Madaleine. Colombia struggles and how we can help. New York times, 08 de outubro de 1999.

para a presença americana em uma área de sua responsabilidade. No artigo, Albright afirma que

> Colombia's problems extend beyond its borders and have implications for regional security and stability. To turn the tide, President Pastrana must wage a comprehensive effort. And he needs – and deserves -- international support that focuses on more than drug interdiction and eradication.

O apelo da mídia Americana, mesmo que muitas vezes sensacionalista sobre a realidade colombiana, foi eficaz junto ao alto escalão de política americana e o Plano Colômbia foi posto em prática, mesmo que nunca tenha sido votado pelo congresso americano (BEITTEL, 2012, p. 32). As únicas votações ocorreram na aprovação dos anos fiscais pelo senado, para garantir o tamanho da ajuda financeira a ser destinada para a Colômbia (SERAFINO, 2001, p. 6). Essa ausência de votação pode caracterizar tanto que a pauta se encontra em estado considerado de política não ordinária pelos Estados, tendo sido elevada ao status de agenda de segurança (BUZAN, 2003, p. 23), quanto pode denotar que o discurso e a intervenção não tinham sido amplamente aceitas pelo público. Essa não aceitação tem parte, especialmente, pela lei Leahy (22 USC § 2378d), aprovada em 1997, que limitava o acesso de assistência militar direta a governos que tinham algum envolvimento com crimes de Direitos Humanos. A assistência entre 1997 e 2000 era destinada a unidades policiais e não aos militares propriamente. Um acordo entre os presidentes Clinton e Pastrana sobre o afastamento de militares que conhecidamente tivessem praticado algum tipo de violação aos Direitos Humanos pôs fim à discussão, e as transferências eram autorizadas a partir de textos de anos fiscais.

Parte da preocupação no começo da década de 2000 sobre a Colômbia está vinculada à Venezuela. Nos anos do governo Chávez, a posição de Washington em relação à Venezuela foi ambivalente. As tentativas venezuelanas de se fortalecerem militarmente são parte da importância em se aumentar a presença americana na Colômbia, sendo de importância geopolítica fundamental (SANTOS, 2007, p. 190).

A economia colombiana respondeu bem à cooperação com os EUA e seu PIB cresceu consideravelmente desde o início do Plano Colômbia. Em 1999, o crescimento colombiano tinha registrado queda de 4,2 por cento (CIA, 1999); com o projeto que passa a ser implantado no ano 2000, a economia cresceu a cifras cada vez maiores, tanto pelo dinheiro injetado na economia do Estado, quanto pela expulsão dos grupos guerrilheiros de grandes centros, o que trouxe relativa paz, e deu conforto para que o empresariado pudesse desenvolver melhor suas atividades, com menores problemas quanto ao bem estar de seus trabalhadores, que se tornaram mais assíduos, por problemas menores com transporte, ameaças a famílias, fechamento de estradas por terroristas e aos estímulos maiores para a manutenção de empregos legais.

Em julho de 2000 foi estabelecido o chamado Plano Colômbia, embasado no preceito que o desenvolvimento levaria a um processo de paz naturalmente. O plano buscava desenvolver atividades econômicas que retirassem a população em risco de se envolver com o tráfico, encontrando retorno em outra atividade. O Plano Colômbia consistia, segundo Pastrana, em "a policy for investment for social development, reduction of violence and the construction of peace" (PASTRANA, 1.998, citado por YOUNGERS, ROSIN, 2.005, p.106). A ideia versava em dar outras oportunidades para que pequenos agricultores pudessem ter outras opções além da plantação de coca. Foram feitos pedidos de financiamento para Estados mais poderosos, especialmente para os Estados Unidos – a União Europeia participou timidamente do financiamento.

O início dos trabalhos no Plano Colômbia mudou a relação entre os dois Estados, aprofundou a intervenção americana na Colômbia, tornando-a mais intimamente dependente dos EUA. A falta de oportunidades econômicas na Colômbia fez com que o recebimento de fundos estrangeiros garantisse, ainda que em curto prazo, a estabilidade econômica colombiana, melhorou a segurança nos centros urbanos, além de ser uma importante arma de marketing americano para o exercício de poder sobre a América Latina (SCOTT, 2003, página 71). As ideias de Pastrana para o desenvolvimento de diferentes oportunidades para a população campesina foram minadas pelos interesses dos EUA em voltar a ter considerável presença na América do Sul, e na criação do medo no povo americano sobre os traficantes de drogas. Os objetivos iniciais do Plano Colômbia foram mantidos em discurso, mas as áreas de segurança e defesa foram as que mais receberam estímulos do governo americano. A eleição de Álvaro Uribe, em 2002, consolidou as vias militares como centrais para a resolução do conflito. Parte da plataforma eleitoral de Uribe estava em não negociar com os grupos armados, combatê-los onde fosse necessário e garantir o domínio do Estado onde houvesse áreas controladas por guerrilhas (VEILETTE, 2005, p. 2). O governo Uribe aumentou o poder dos oficiais do exército, além de promover aumentos de impostos para custear as forças armadas nacionais (DESHAZO, PRIMIANI, MCLEAN, 2.007, página 12). Em questões ideológicas, Uribe era muito próximo de George W. Bush.

Em 2001, ao assumir a presidência, o presidente Bush continuou as ações do Plano, aumentando a ajuda destinada à Colômbia, permitindo que o governo colombiano usasse a ajuda vinda dos Estados Unidos para proteger os oleodutos do país. As áreas petrolíferas foram consideradas de alta importância para a segurança nacional, que passara ma ser vigiadas por militares para evitar problemas com a continuidade das obras (ibid., p. 133). A produção de bens como o petróleo na região de responsabilidade americana era apontado como um interesse vital para os

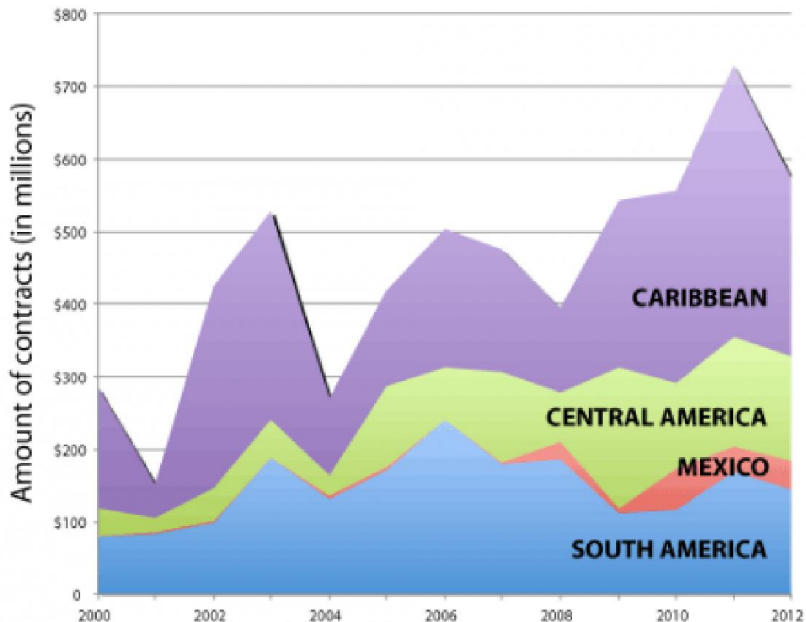
EUA, pois a área tinha conflitos de manejo mais fácil do que os encontrados em Estados do Oriente Médio. Os conflitos civil-militares foram interrompidos com a chegada de Uribe ao poder, segundo ele, por violações de Direitos Humanos que ocorriam durante esses embates, mas segundo o governo americano, por Uribe estar diretamente ligado às elites agrárias, que vinham sofrendo baixas durante esses conflitos. Para os americanos, Uribe representa a ligação entre os industriais e as elites agrárias, e colabora com os Estados Unidos desde que esses setores não sejam abalados (ibid., p. 136).

3.2.1. Os atentados de 11 de Setembro e a readequação colombiana à nova macrossecuritização

O acontecimento de maior destaque nas relações internacionais contemporâneas foram os atentados de 11 de setembro de 2001, que mudaram as percepções de ameaças pelo público estadunidense e mudaram o foco da criação de perigos para o povo. Embora os ataques pareçam desconectados dos acontecimentos na Colômbia, o 11 de setembro de 2001 teve um impacto importante na agenda dos Estados Unidos em relação à América Latina e ao Caribe. Os Estados Unidos conseguiram criar, a partir dos ataques terroristas, um medo global melhor aceito pela população global que o tráfico de drogas conseguira (BUZAN, 2009). A securitização limitada do combate ao tráfico de drogas deu espaço para o medo de um inimigo invisível, que poderia ameaçar qualquer país a qualquer momento. Os posteriores ataques em Madrid, Londres, e outros países levaram a uma nova lógica de segurança, criando, assim, uma macrossecuritização bem sucedida, o que não ocorreu com o tráfico de drogas e seus desdobramentos (ibidem).

Em Agosto de 2002 o Congresso Americano pediu para o presidente Bush a expansão das ações antiterroristas para que houvesse

uma campanha unificada contra os terroristas latinos e árabes, tanto os relacionados ao tráfico de drogas e armas, quanto à possibilidade de haver membros de terroristas árabes dentre as comunidades migrantes na América Latina. O que se percebe, a partir de Novembro de 2002, é uma presença cada vez maior de exércitos na América do Sul, além da medida tomada em 2003 pela Colômbia para o abatimento de aviões considerados suspeitos (LEMUS, STANTON, WALSH, 2005, página 110). O aumento de contratos do Departamento de defesa dos EUA (DOD, da sigla em inglês) na América do Sul foi grande desde o início das ações do Plano Colômbia e da iniciativa andina, e os contratos em matéria de defesa tem aumentado de tamanho, conforme a tabela.

Tabela 3– DOD contracts amounts by region, 2000 – 2012 (includes fuel)

Created by the Fellowship of Reconciliation based on data from www.usaspending.gov.

Fonte: POLAND, 2013, p. 2.

Fica clara a preferência pelos investimentos militares em detrimento das iniciativas apontadas por Pastrana quando idealizou o Plano Colômbia. Em 2003, Uribe aprova a Política de Defesa e Segurança Democrática, onde são criadas metas para o controle total do território colombiano. A política consiste em coordenar de maneira mais eficiente as entidades de segurança nacional e empenhar soldados profissionais no combate ao terrorismo – a manutenção da presença de militares é feita pelos *Soldados de Mi Pueblo*[35] (DESHAZO, PRIMIANI, MCLEAN, 2007, p. 12). A Política de Segurança Democrática buscou dar voz ativa ao povo nas denúncias e na luta contra as insurgências, e dava prêmios aos que colaborassem com informações valiosas sobre os poderes paralelos que viessem a ajudar as ações militares do governo (VEINTIMILLA, 2011, p. 10). Ainda em 2003, o governo americano congelou cinco milhões de dólares que deveriam ser destinados à Colômbia por Uribe não ter aceitado um acordo que visava a criação de uma base militar e por ter votado contra a imunidade americana na Corte Criminal Internacional. Essa decisão abalou as relações bilaterais pois, para os políticos americanos, os EUA deveriam ser deixados de fora da vigilância da Corte pela luta que travavam em prol da democracia e do fim do terrorismo (MURILLO, AVIRAMA, 2004, p. 151).

A política de Segurança Democrática buscou disseminar os ideários do conflito em toda a população colombiana, permitindo a todos

---

[35] Grupos de militares recém formados, nascidos em povoados onde o exército tem dificuldade em chegar, tanto pela ação de guerrilhas, quanto por aspectos geográficos, como ilhas isoladas ou dentro da floresta amazônica. Esses soldados fazem serviço em seus povoados natais e ajudam no patrulhamento dessas áreas, com maior facilidade por serem locais.

os cidadãos denunciarem atividades ilegais, trabalhando como agentes da inteligência nacional (BELTRÁN, OBANDO, 2006, p. 366). O discurso precisou mudar externamente, para que houvesse legitimação internacional. Com o foco americano voltado para o Oriente Médio, a utilização da nomenclatura de terroristas[36] para tratar dos grupos armados desempenhou um importante papel para a continuidade das ações americanas na Colômbia. Assim, a luta contra o tráfico na Colômbia segue na pauta americana, e as ações que Uribe implantava contra os grupos tem respaldo externo. A Segurança Democrática ganha força internamente com a deposição de armas das *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), na metade de 2003, e seu encerramento oficial é realizado pela mediação da OEA, em 2006 (DESHAZO, PRIMIANI, MCLEAN, 2.007, p. 13). Os presidentes sul-americanos não corroboraram da nova retórica introduzida por Uribe, referindo-se aos grupos armados colombianos como insurgentes ou grupos beligerantes[37].

Com a absorção da nova retórica de segurança dos EUA pela Colômbia, as atividades do Plano Colômbia foram focadas para o ataque antiterrorista e a deslegitimação dos grupos guerrilheiros junto à população, refinando seus objetivos e a forma de ação do governo junto a esses grupos. Em 2004, as ações do Plano Colômbia são redirecionadas para uma nova fase dessa política, denominado Plano Patriota, onde os guerrilheiros e traficantes de drogas eram equalizados aos terroristas, ajustando a retórica do Plano à percepção dos EUA sobre a grande matéria de ameaça mundial (VEILLETTE, 2005, p. 3).

Em 2005 é aprovada a Lei de Justiça e Paz, que buscava um desarmamento rápido das forças paramilitares e punição para demoras de grupos em realizarem essas operações. Com esses grupos ainda fortes, a proposta de Uribe poderia falhar, até porque a Lei previa pagar pela

---

[36] Utilizada anteriormente, mas não com tanto afinco como desde 2003.

[37] Folha de São Paulo, 12/01/2008. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u362744.shtml.

deposição de armas, dinheiro que não se tinha certeza se estaria disponível, mas os processos de negociação de paz continuaram. A lei, conforme a plataforma política de Uribe, não previa anistia aos combatentes ou redução de pena aos que colaborassem com o governo, diferente de propostas anteriores de apaziguamento.

Os dados do barômetro das Américas mostram que, mesmo com a popularidade de Uribe, a maior parte da população – 63,22% - era favorável à reconciliação da guerrilha com a sociedade colombiana, e 82,11% era a favor da desmobilização e reinserção dos grupos guerrilheiros na vida política comum (BAROMETRO DE LAS AMERICAS, 2006). Essas estatísticas mostram que a tentativa de Uribe em recriar o discurso sobre os grupos armados, que passaram a ser considerados pelo governo como terroristas, não foram absorvidas pela população; a aniquilação dos grupos não era vista como possível ou como o melhor caminho para a reconciliação, como o governo buscava legitimar.

No ano de 2006, é estabelecido o Plano Vitória e, em 2007, o Plano Patriota. Ambos são continuações do Plano Colômbia e da Política de Segurança Democrática, mas com objetivos delineados para as ameaças que se configuravam no momento de sua execução (VEINTIMILLA, 2011, p. 10). O Plano Patriota buscava estabelecer o controle total do Estado por todo o território colombiano, o acordo com as FARC seria possível só com a liberação de todos os reféns em um período de 90 dias, o governo estaria disposto a negociar a paz. Não havendo resposta satisfatória, em 2007 é lançado o *Plano Victoria*, onde o governo buscou atacar toda a produção em todas as suas etapas, desde o cultivo, processamento, comercialização e consumo em território colombiano (ibid., p. 11). No mesmo ano, foi lançado o Plano *Consolidación*, que buscava com modelos cartográficos criar um gradação para os diferentes níveis de necessidade de presença militar nos territórios colombianos, o controle militar de toda a polícia, retomar os espaços que eram tomados

pela AUC, e aumentar a presença nas zonas de fronteira, para evitar corredores de mobilidade para longe da soberania colombiana (Ministerio de Defensa, 2007, apud VEINTIMILLA, 2011, p. 11).

Em 2008, o governo norte-americano relatou dados que segundo eles, demonstrariam o fracasso da iniciativa em coibir e combater o tráfico de drogas, contraditório entre setores do governo. Apesar das ações do Plano, o cultivo de coca no país teria crescido 15% entre 2000 e 2006 (GAO, 2008, p. 1), segundo o documento. Dados da UNODC[38], no entanto, mostram uma forte redução dos campos de cultivo de coca desde 1999, mostrando um decréscimo de 16% de terras agricultáveis, face aos 60% estimados em 1999 (UNODC, 2009, p. 6). O relatório elaborado pelo Congresso norte-americano teria razões financeiras, uma vez que o governo colombiano recebe US$ 600 milhões por ano dos Estados Unidos para combater o tráfico de drogas, mas este valor teria que diminuir por causa da crise econômica, segundo os congressistas, e as ações armadas, provadas ineficazes, seriam reduzidas. O relatório ainda aconselha os governos da Colômbia e dos Estados Unidos a desenvolverem um plano conjunto para transferir as responsabilidades operacionais e de financiamento dos Estados Unidos para a Colômbia. A justificativa para isso seria que a economia passou a se desenvolver e que com todo o treinamento recebido, o exército colombiano teria condições de lidar com os traficantes (GAO, 2008, p.1).

Essa disparidade entre os dados e a tentativa dos EUA em retirar parte de seu apoio em pessoal efetivo e em ajuda militar foram influenciados pela maior hostilidade dos países bolivarianos[39] com a

---

[38] United Nations Office on Drug and Crime.

[39] Os países chamados de bolivarianos são aqueles que representam uma esquerda menos receptiva às aproximações do centro. Baseiam–se no anti-imperialismo, na integração Sul-Sul e busca romper a dicotomia entre a sociedade civil e os detentores do poder. Na América do Sul, o movimento bolivariano conta com Venezuela, Equador e Bolívia (SEABRA, 212, 2010).

presença americana na região, os altos custos da guerra do Iraque e os conflitos na Faixa de Gaza, que forçariam os Estados Unidos a reduzir seus gastos na Colômbia, não por uma mudança em seus interesses em manter a presença na América do Sul e defender os perigos escalados globalmente pelos seus decisores de políticas públicas, mas por haverem outras urgências políticas para os EUA lidarem na sua nova lógica de macrossecuritização (FILIPE, 2009).

Mesmo assim, o Congresso norte-americano reconhece que o plano ajudou a diminuir os índices de violência na Colômbia. Baixando as taxas de sequestros e assassinatos, ao mesmo tempo em que diminuiu a ameaça das guerrilhas que atuam no país, as operações mostraram um lado positivo. AS ofensivas do Plano Colômbia atuariam sobre a população que se encontra atualmente em risco de ingressar na guerrilha, ou que está de alguma forma comprometida com o tráfico de entorpecentes, os EUA somaram dados em seu favor para a permanência na Colômbia (GAO, 2008).

O que parece ocorrer, de fato, é que demais temas, como a mudança de polo produtivo do mundo para a China e a macrossecuritização, bem sucedida, do terrorismo (com exceção da América do Sul em geral) tomaram maior espaço na agenda dos EUA e tem mantido o poder dos Estados Unidos, ainda que a perda de poder de prestígio internacional seja inegável. A criação do “novo século americano” (ARRIGHI, 2008) tem base no terrorismo aliado às guerrilhas e ao tráfico e, apesar da tentativa ineficaz em continuar as ações na Colômbia, fica claro que a perda de interesse em lidar com o tráfico internacional como tema central à agenda americana. A reinserção do problema do tráfico na Colômbia como foco do terrorismo tem consideravelmente menos apoio no congresso americano que as questões do terrorismo no Oriente Médio.

Os estímulos financeiros para os investidores externos recuaram desde a crise de 2008, o que desestimulou a produção, além do envio

menor de dinheiro para a Colômbia, pela mudança de foco da Política Internacional americana. É notável o papel que a estabilidade nacional tem na economia do país, mostrando, assim que a crise política em que a Colômbia esteve imersa se esvanece. O aumento do comércio e a melhora das condições de trabalho, outrora precárias pelas questões relacionadas à segurança nacional, denotam que o apaziguamento das zonas urbanas é o grande êxito do Plano Colômbia.

A continuidade da cooperação entre EUA e Colômbia se daria pelo Plano Colômbia 2, que teria como principais objetivos fortalecer a democracia, aniquilar ameaças à estabilidade democrática, promover Direitos Humanos, promover desenvolvimento econômico e social e lutar contra a pobreza (DUDLEY, 2007, p. 159). Os principais pontos do Plano Colômbia 2 seriam:

> 1) Promote alternative development and provide Colombians with other legal alternatives. In addition, the Plan seeks to promote environmental awareness and conservation.
> 2) Consolidate the current accomplishments against the various "narco-terrorist" organizations.
> 3) Consolidate territorial control, especially in regions that have experienced extreme levels of violence and conflict.
> 4) Promote flexibility and cooperation
> 5) Promote the efforts to demobilize actors and members in the armed groups.
> 6) Improve policies against human rights violators.
> 7) Fight impunity.
> 8) Improve the economy.
> 9) Develop and improve social policies.

> 10) Help individuals displaced as a result of the internal conflict and drug war. (ididem).

A necessidade em criar um Plano Colômbia 2 era, principalmente, pelo fim da cooperação entre os dois Estados. A Colômbia, ainda sob a administração Uribe, recria os objetivos do plano para que a cooperação continue abrindo espaço para ações para evitar que mais pessoas ingressassem na guerrilha, estímulos à educação, como proposto no projeto inicial do Plano Colômbia. Apesar da nova criação sobre o Plano Colômbia e os objetivos da assistência com os Estados Unidos, o novo presidente, Juan Manuel Santos, preferiu que fossem feitos outros tipos de diálogo com os Estados Unidos e demais parceiros comerciais. A eleição de Obama, também, reorientou a Política Externa Americana para que as ações militares não fossem mais o centro da política externa, buscando consensos em outras áreas, especialmente na economia. O país já estava envolvido em guerras impopulares no Afeganistão e no Iraque, e apesar da pacificação nas cidades colombianas, a campanha na Colômbia era mais um custo pouco popular (ibid, p. 163).

Pela sua opção por acordos bilaterais com os EUA, a Colômbia participa apenas timidamente da Comunidade Andina de Nações e da UNASUL, porém se mantém longe da cooperação econômica, preferindo os acordos preferenciais com os EUA. MENDONZA (2007, p. 117), porém, critica o direcionamento para questões militares nas relações bilaterais Colômbia - EUA em vez de investimento econômico, o que não cria indústria no país, não realiza um crescimento sustentável para a Colômbia, como era previsto na proposta do Plano criada por Pastrana e aprovada pelos EUA sob a administração Clinton.

Os esforços conjuntos entre Colômbia e Estados Unidos para a derrota de poderes paralelos não têm contado com a participação consistente da sociedade civil, ONG's e OI's que possam mostrar diferentes estratégias para a chegada aos objetivos pretendidos (RIPELL,

2004, página 6). As esperanças dos representantes colombianos desde a proposta do Plano eram que caso observassem maiores oportunidades para classes menos favorecidas, tendo a possibilidade de essas deixarem a vida campesina, não haveria mais tantas pessoas para trabalhar para os grupos. Também se esvaziaria o recolhimento de impostos revolucionários. Isso levaria a uma maior debilidade econômica desses grupos, o que acarretaria, finalmente, a problemas de logística, operacionais, e ainda a uma menor verba para compra de armamentos (ROMÁN, 2005, p. 127).

A segurança interna foi melhorada, especialmente em áreas urbanas. Porém houve um endurecimento das ações violentas das FARC, que aumentaram suas ações de terrorismo e diminuíram as ações políticas. A solução negociada de conflito oferecida por Uribe não correspondeu às expectativas, especialmente porque o ex-presidente disse que negociações devem ser precedidas de novas formas de conduta dos grupos armados (ROMÁN, 2005, p. 129). A eleição para o congresso americano em 2006 deu mais poder ao partido democrata. Com vistas a menores efetivos para guerras e fins militares, os democratas passam a cortar o envio de verbas para ações armadas na Colômbia (PECEQUILO, 2007, p. 11). A busca passa a ser pela autodefesa colombiana, devido ao posicionamento americano de que seria o momento para criar internamente uma força efetiva de combate aos grupos armados (ibid., p. 13). Isso levou ao aumento de tensões com a Venezuela, que gerou uma série de problemas diplomáticos, levando a duas quebras das relações bilaterais (depois da invasão da Colômbia ao espaço equatoriano em 2008, e quando o governo colombiano acusou a Venezuela de abrigar guerrilheiros, em 2010).

Para os Estados Unidos, de forma geral o Plano Colômbia trouxe resultados positivos, por manter parte da América do Sul sob sua influência e por manter-se importante para as relações de segurança continental; apesar de o Brasil e a Venezuela tentarem mostrar a

dispensabilidade dos EUA para região, não há questão de segurança em que a posição americana não apareça como um importante interveniente. Na Colômbia, conflito urbano diminuiu, muitos reféns foram libertados. Após vários anos de assistência militar, existem duas opiniões predominantes de políticos americanos sobre a Colômbia. Dessas, a primeira acredita que a segurança nacional avançou de tal modo que não é mais necessária a cooperação, e a segunda, que não vê o problema como acabado, e busca o aprofundamento do Plano (VAICIUS, IACSON, 2005). Estas visões estão presentes entre políticos americanos e colombianos. Os gastos com ajuda militar estão maiores do que os investimentos em outros campos, também importantes, mas o valor total de investimentos se reduziu. O desgaste político dos Estados Unidos também tem sido sentido, por dar menos proteção a outros Estados Latinos que também possuem cooperações com os EUA para lidarem com seus problemas internos (VAICIUS, IACSON, 2005). O México vem recebendo crescente atenção dos EUA, pelo aumento das atividades de cartéis e pelo interesse americano em vigiar as fronteiras com o país vizinho, que são entrada para milhares de imigrantes ilegais todos os anos. A América Central também tem cooperações deste estilo; já na América do Sul, pela ideologia dos governos autais, a ajuda militar americana tem sido menos requisitada.

Em 2008 iniciou a negociação do Plano Colômbia 2, que se estenderia até 2013, como já citado. O presidente Bush havia requisitado ao congresso, nesse ano, um novo pacote de 750 milhões de dólares para novas iniciativas militares naquele país (IACSON, 2008). Porém, com a maior parte do congresso americano democrata, os anos fiscais de 2008 e 2009 cortaram mais de 150 milhões de dólares da assistência militar à Colômbia, e o reforço aos Direitos Humanos ganhou 100 milhões de dólares (IACSON, POE, 2009, p. 6).

No ano de 2008, a Colômbia bombardeou um acampamento das FARC no Equador, matando 25 guerrilheiros, incluindo Raul Reyes,

considerado o número dois das FARC, o que representou um momento importante para a segurança regional. Não pela vitória sobre as FARC, mas pela violação da soberania do Equador, além da especulação do governo equatoriano ser conivente com os membros da FARC, o que causou um rompimento das relações diplomáticas entre os dois países. Também aumentou a tensão entre Colômbia e Venezuela – grande parceira do Equador, e iniciou o debate sobre as questões do alcance da recém criada UNASUL, que viria a normalizar as relações entre os três Estados em 2010. No mesmo mês, morreu o número um das FARC, Manuel Marulanda, vítima de um ataque cardíaco (BEITTEL, 2011, p. 10). A morte dos dois principais membros das FARC aumentou a popularidade o governo e possibilitou a vitória do sucessor de Uribe.

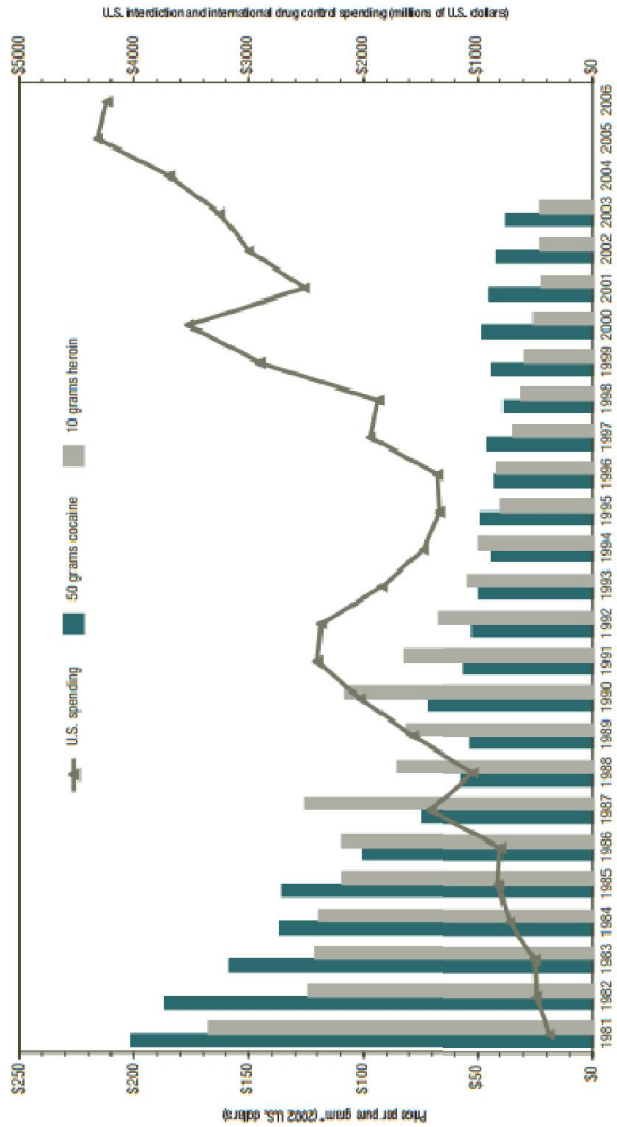
A transição do poder na Colômbia de Álvaro Uribe para Juan Manuel Santos, membros do mesmo partido, foi conturbada. Mesmo tendo recebido apoio de Uribe durante o período eleitoral, as mudanças na política de Santos com os poderes paralelos, como abrir espaço para a negociação com as FARC e a redução do elemento militar como principal foco de combate aos traficantes, levou a cisão pessoal entre os dois políticos. Santos, logo após assumir o poder, começou a investigar os abusos contra os Direitos Humanos ocorridos desde 1985 por militares e agentes do governo colombiano, mostrando um novo compromisso do presidente, que passou a focar nos problemas relativos a Direitos Humanos e a fazer uma ampla varredura interna no governo para afastar membros envolvidos com grupos armados (ROSEN, 2012, p. 139).

Apesar da criação do Plano Colômbia 2 e os objetivos da assistência com os Estados Unidos, o novo presidente, Juan Manuel Santos, preferiu que fossem feitos outros tipos de diálogo com os Estados Unidos e demais parceiros comerciais. O Governo Obama assinou, então, um acordo de Livre Comércio e um acordo para a promoção de vagas de emprego, segurança e estabilidade para trabalhadores colombianos. Um terceiro acordo, agindo como uma resposta à retirada americana das bases

do Panamá (ocorrida em 1999) e em Porto Rico (2003), e da denúncia do Equador ao tratado que cedia a base de Manta aos Estados Unidos, abriu sete bases militares colombianas para uso por tropas dos Estados Unidos.

A atual cooperação entre Estados Unidos e Colômbia se estrutura em vários programas. A Colômbia manteve-se em quinto dentre os países que recebem maior volume de cooperação com os Estados Unidos, mesmo com o decréscimo do total enviado em ajuda militar ao país (IACSON et al., p. 3, 2007). Ao mesmo tempo, o preço da cocaína e da heroína vem diminuindo nos mercados mundiais, o que pode significar o maior uso de tecnologias no cultivo, processamento e distribuição de drogas (ibid. p. 6). Beittel (2011, p. 30) destaca que os fazendeiros mudaram o sistema de produção, de escala extensiva para intensiva, e tomaram precauções antifumigação, como o cultivo em áreas internas de construções, estufas, mantendo a produção ativa, e pouco foi feito para cumprir os objetivos iniciais do Plano como foram propostos por Pastrana, em criar novas oportunidades para a população colombiana, para que essas pessoas não precisassem mais recorrer ao tráfico para se sustentarem.

Mesmo com investimentos pulverizados pelo globo para a contenção de drogas – como estímulos à Ásia para combater o plantio de ópio, os investimentos na Colômbia são grandes e seguem as tendências globais. Iacson (ibid., p. 19) aponta para a saída de pessoal americano da Colômbia e demais países andinos e o fechamento de bases americanas sem transferência de tecnologia como parte do aumento de cultivo de drogas, devido à ausência de policiamento efetivo. Sem a operacionalização correta dos equipamentos disponibilizados pelos EUA, torna-se falho para os governos locais trabalharem corretamente com os instrumentos deixados pelos americanos. Há, então, uma dependência tecnológica dos EUA e a impossibilidade de cortar totalmente as cooperações existentes com o país por não haver autonomia das forças armadas locais para operar os equipamentos.

Tabela 4 - US overseas drug control spending x Cocaine and Heroin prices

fonte: IACSON et al, 2007, p. 6.

São necessárias novas medidas para o sucesso no combate às drogas, visto que apenas a via militar se mostrou insuficiente para erradicar o problema, ainda que tenha pacificado grandes centros urbanos. A reorganização do Plano para que seja manejado apenas por autoridades colombianas num período de 10 anos, caso haja uma etapa voltada para o desenvolvimento de alternativas socioeconômicas, não será capaz de lidar com o problema, pois fortalecer apenas a Colômbia não acabará com o problema regional do tráfico de drogas. Vê-se que há uma aproximação entre Colômbia e Brasil, como partes interessadas em afastar tais perigos do subcontinente, ainda que existam diferenças quando à execução das políticas, como mostrado na próxima seção.

3.3. O BRASIL FRENTE AO PLANO COLÔMBIA

A menor presença dos Estados Unidos na região no pós Guerra Fria permitiu um avanço bastante rápido da recriação das dinâmicas de segurança próprias das regiões ao assumir a unipolaridade e enviar menor ajuda aos seus aliados (BUZAN, 2003), por não haver mais um inimigo que criasse o medo de perda de influência americana ao redor do globo. Assim, nove anos depois do fim da Guerra Fria, as relações na América do Sul já se mostravam complexas e com dinâmicas próprias. A redução do *overlay* americano possibilitou espaços para a criação de dinâmica própria de segurança e para haver um poder regional que se destacasse dos demais, o Brasil. Ainda que a capacidade em liderar seja questionável, o Brasil tem maior poder econômico e militar que os demais e conseguiu tornar-se um ator de grande relevância para além da esfera de influência

dos EUA. Para Buzan (2003), se o Brasil for capaz de se mostrar um líder regional, pode determinar, através de seu campo de influência, o destino da política sul-americana.

As relações fronteiriças entre Brasil e Colômbia têm a característica de serem pacíficas e de baixa densidade, tanto pela baixa população em áreas de fronteira, o terreno que dificulta transações e a baixa atividade econômica na região fronteiriça. Um importante episódio que se excetua desse contexto é a entrada de guerrilheiros das FARC em fronteiras brasileiras em 1991, pelo Rio Traíra, para atacar um guarnição militar, que acabou por matar três oficiais e ferir nove, o que desencadeou uma forte reação do governo brasileiro, com a chamada Operação Traíra, uma resposta militar binacional entre Brasil e Colômbia, com fins de buscar guerrilheiros em território brasileiro (RESTREPO, 2009, p. 132). Especulações contam que a repressão das forças armadas brasileiras, em seu acampamento semipermanente, ao garimpo ilegal de ouro, controlado pelas FARC, seria o grande motivador do ataque. Vários pelotões de fronteira foram deslocados para perseguir os guerrilheiros, e a ação resultou no transpasso da fronteira pelo exército brasileiro com o aval da presidência da Colômbia. O resultado foram doze guerrilheiros mortos pela operação binacional, e desde então não existiram mais relatos de ataques das FARC em território brasileiro.

O governo Fernando Henrique Cardoso e o início das ações do Plano Colômbia

O Plano Colômbia foi, ao menos para os integrantes da diplomacia e do exército brasileiro, um ponto de inflexão bastante importante na condução da política externa. Não apenas as políticas implementadas pela Colômbia batiam de frente com a ideia da classe diplomática sobre a paz da região (CERVO, 2004, p. 16), como traziam perigos claros ao Brasil, como a possibilidade de invasão americana na região amazônica.

Quando do lançamento, pelo governo brasileiro, da Política de Defesa Nacional, em 1996, o então presidente, Fernando Henrique

Cardoso, declarou em discurso:

> O fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, o estreitamento de relações com os vizinhos amazônicos, a intensificação da cooperação com os países africanos de língua portuguesa e a consolidação da zona de paz e cooperação no Atlântico Sul viabilizam essa concentração de esforços.
>
> É preciso, todavia, não esquecer que persistem zonas de instabilidade, que podem contrariar os interesses brasileiros. A ação de bandos armados, que atuam em países vizinhos, nos limites da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos que devem ser motivo de atenção das estratégias decorrentes dessa política de defesa (CARDOSO, 1996).

A colocação demonstra que os grandes riscos para o Brasil não estariam mais no Cone Sul, como fora durante a década de 1980. No período de falta democrática, a fuga de perseguidos políticos para, principalmente, Argentina e o Uruguai, criou cooperações para a captura desses dissidentes. A rivalidade econômica entre Brasil e Argentina sofreu uma mudança profunda com a maior cooperação econômica e política entre os países, culminando no Mercosul. Também, os efeitos em ambos os países pela crise econômica da década de 1990, que os levou a cooperar para a recuperação de ambos, inclusive para questões militares, como a criação de um acordo de zona livre de energias atômicas e a cooperação para o intercâmbio de livros brancos de defesa mostra uma mudança dos países no complexo inimizade – amizade.

O medo do transbordamento do conflito colombiano, através da possível balcanização 40 ou mexicanização 41 amazônica, unidos à percepção de segurança construída desde o regime militar, que acreditava que existia uma cobiça internacional pela Amazônia, mudaram o foco das operações militares do sul para o norte do Brasil. Especialmente a biopiratária, as rotas de tráfico de drogas, armas e pessoas, e o contrabando de minerais amazônicos, como o ouro e diamantes, despertaram a necessidade do governo central em recriar as políticas de proteção amazônicas que já estavam em voga no período militar (LOURENÇÃO, 2003, p. 34). Durante o período militar, no entanto, a proteção da Amazônia brasileira se fazia sem grandes projetos com os vizinhos amazônicos, visto a importância da soberania para o Brasil, além de seu isolacionismo (LAFER, 2007), o que passa a mudar no período pós Guerra Fria, onde a interdependência entre as nações fora exaltada. A defesa da soberania nacional é relativizada em favor do crescimento da cooperação e integração continental.

Dos principais programas desenvolvidos pelo governo, além da vivificação das fronteiras através de rodovias e maior presença militar e civil, são o Sistema de Vigilância Amazônica (SIVAM) e o Calha Norte. O Programa Calha Norte, idealizado pelo governo Sarney, buscava lidar com os problemas apresentados na fronteira norte do país e nas regiões do Rio Solimões e Amazonas, baseando-se nas vulnerabilidades encontradas, a saber (NOGUEUIRA, 2004):

---

[40] Processo pelo qual os EUA, defendendo interesses da humanidade, criam intervenções armadas limitadas, com ou sem a aceitação da ONU (BRANCO, 2001, p. 18).

[41] Diz-se do processo no qual os EUA ocuparam, primeiro por via pacífica, através da compra de terras, o norte do México, depois entraram em guerra contra o governo central, levando à anexação de território pelos EUA (BRANCO, 2001, p. 18).

> - extremamente carente de infra-estrutura básica (saúde, educação, transporte, saneamento, comunicações, etc.);
> - baixíssima densidade populacional permeada por imensos vazios demográficos;
> - problemas com narcotráfico e contrabando;
> - problemas com garimpos ilegais;
> - fronteira com cinco países: Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa;
> - grande parte da região com inexpressiva, ou até mesmo ausência, da presença governamental.

O programa busca garantir a soberania governamental sobre a Amazônia legal pelo orquestramento de um desenvolvimento ordenado da região. A expansão do programa para os estados do norte ocorreu pelo esvaziamento demográfico e da intensificação de práticas ilícitas (MINISTERIO DA DEFESA, 2012, p. 2). O crescimento da necessidade de vigilância fronteiriça mudou a forma de ação do Calha Norte, tendo o elemento militar tomado uma forma mais "dura", sendo o estabelecimento de guarnições mais presente que o desenvolvimento de cidades. O Objetivo atual do Calha Norte é adequar os atuais pelotões, unidades militares e embarcações, atender melhor os 194 municípios fronteiriços e aumentar as horas de voo para 720/mês até 2015 (ibidem).

O SIVAM é baseado no controle e vigilância das fronteiras por meios eletrônicos, enquanto o Calha Norte garante a vigilância por meio humano (LOURENÇÃO, 2003, p. 44). O SIVAM tem

> (...) O objetivo de coletar, processar, produzir, integrar, avaliar e difundir dados e informações de interesse das demais organizações integrantes do

> Sipam [Sistema De Proteção Amazônica – nota da presente autora], possibilitando a elaboração de conhecimentos que subsidiem ações globais e coordenadas dos órgãos governamentais que atuam na Amazônia (Funai, Ibama, Polícia Federal, Inpe, etc.), a fim de potencializar as políticas públicas voltadas à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região amazônica (LOURENÇÃO, 2003, p. 62).

Ambos os programas são parte importante da nova percepção do Estado Brasileiro sobre potenciais ameaças para o país e são pilares da percepção tanto da Amazônia como fonte da cobiça internacional como da extrema porosidade da fronteira norte, possibilitando atividades ilegais e deixando um grande vazio do Estado. O povoamento de fronteira e a exaltação da Amazônia como motivo de orgulho nacional se fazia presente desde o regime militar, mas após a redemocratização e a menor presença americana na região foi possível que esses programas se tornassem mais fortes. Com o aumento do conflito colombiano, maior alocação de recursos foi feita para manter o conflito fora das fronteiras brasileiras.

Ainda no discurso sobre a criação da Política de Defesa Nacional de 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou:

> Assim, concluiu-se que ela [a Política de Defesa Nacional] deveria centrar-se numa postura estratégica dissuasória, de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; estreito relacionamento com

> os países vizinhos e com a comunidade internacional; rejeição à guerra de conquista; busca de solução pacífica de controvérsias, com uso da força somente como recurso de autodefesa.
> A natureza preventiva da defesa brasileira valoriza a ação diplomática como primeiro instrumento de antecipação aos conflitos ou de sua solução e a existência de uma estrutura militar com eficaz credibilidade dissuasória (CARDOSO, 1996).

O discurso tem conformidade com a postura de segurança brasileira através dos anos, baseando-se na resolução pacífica de conflitos e a conformidade do país com as normas de Direito Internacional. O relacionamento saudável com os vizinhos, apesar de sempre presente na retórica nacional, se aprofundou durante o governo FHC, que passa a negociar mais estreitamente com os vizinhos da fronteira norte e a estabelecer laços além dos já comuns, criados no Cone Sul, para partir para uma iniciativa de liderança brasileira pelo continente, ainda que a ideia durante o governo Cardoso abrangesse toda a América Latina como uma zona contígua (LAFER, 2007, p. 54).

O discurso de Cardoso e o chanceler Celso Lafer foi de respeito aos Estados Unidos e à imensidade de seu poder no pós Guerra Fria, ainda que causasse incômodo aos setores oposicionistas tal discurso brando, que poderia parecer que o Brasil era subserviente e se alinhava à política americana na região (LINS, 2001, p. 471). Na verdade, país buscava mostrar-se como um ator de mais relevância no cenário internacional e, para tal, a agenda de afastamento com os EUA não seria benéfica. O país necessitava criar boas relações com os Estados Unidos para atingir seus objetivos nacionais (PINHEIRO, HIRST, 1995, p. 12). A grande exceção à essa visão foi a campanha negativa à ALCA, onde o Brasil temia uma expansão dos maus resultados do NAFTA ao México para todo o

continente. A campanha contra a ALCA também mostrava o repúdio brasileiro às intervenções americanas no continente, tanto militar, quanto economicamente.

Em 2000, ano do início das atividades do Plano Colômbia, também foi o início das atividades do Ministério da Defesa brasileiro. O gabinete, no entanto, ficou sem grande atividade até o período de 2002, com a nomeação de Geraldo Quintão para o Ministério. Em um pronunciamento, o então ministro apontou que ainda que exista a necessidade em criar laços com o continente americano, o Brasil precisava compreender as diferenças estratégicas existentes nos três subcontinentes América do Norte, Central e do Sul e em cada Estado (MARTINS, 2006, p. 20). O ministro, porém, ainda seguia a retórica da PND de 1996, acreditando no anel de paz em torno do Brasil e na capacidade brasileira em articular interesses para que as ameaças transnacionais não fossem empecilhos para as relações positivas entre os Estados.

As forças armadas brasileiras alteraram o foco de suas ações, espacialmente o exército e a aeronáutica, através do Calha Norte e do SIVAM, respectivamente. A Marinha utiliza menos esse foco, buscando criar uma frota oceânica mais forte, em vez de grandes frotas para rios (ARTURI, 2008, p. 51), o que se deve às reservas oceânicas brasileiras de petróleo e ao medo da presença estrangeira, especialmente americana e inglesa, no Atlântico Sul. As Forças Armadas continuam com papel primordial para a defesa das fronteiras e das questões de segurança nacional, o que aumenta a apatia dos demais setores da sociedade com tais problemas (ibid., p. 55). O quadro se alterou com a criação da ABIN e do Ministério da Defesa, órgãos chefiados por civis com o objetivo de criar redes de proteção à soberania nacional e manter a integridade do território brasileiro.

Em 2001, foi realizada uma pesquisa com membros do Congresso Brasileiro para avaliar os conhecimentos dos parlamentares sobre o Plano Colômbia e a possível posição brasileira diante das novas políticas do

país vizinho. O estudo mostrou que grande maioria deles entendia a assistência americana ao conflito como um objetivo geoestratégico dos Estados Unidos para se imiscuir nas dinâmicas nascentes na América do Sul e como um ponto de possível escalada para a militarização dos países amazônicos (VIGNA, 2001, p. 43). Não se acreditava, no entanto, que o Plano Colômbia fosse uma ameaça imediata ao Brasil, sendo entendido como parte de uma resposta a um conflito de baixa intensidade, apesar de não acreditarem na boa-fé americana em intervir na América do Sul.

O mesmo relatório apontou que os parlamentares apoiariam auxílio do Brasil para o combate ao conflito colombiano por meio de ajuda operacional e técnica para combate às drogas e em especialistas em readequação de solos para lavouras. Os parlamentares também apoiaram com maioria o aumento de tropas na fronteira colombiana, que o relatório atribui à força do lobby militar no Congresso Brasileiro (ibid., p. 48). O congresso ficou dividido quando questionado pela pesquisa sobre a disponibilização de dados do SIVAM para as tropas colombianas. O relatório concluiu que essa cisão ocorria por uma desinformação dos parlamentares sobre o funcionamento e processamento do SIVAM. Apesar das forças armadas convidarem os parlamentares com frequência para visitar as guarnições de fronteira, as especificações sobre o funcionamento dos programas nacionais não era de amplo conhecimento dos políticos (ibidem), o que reforça a ideia de que pouco se debate no Congresso Nacional sobre questões de segurança, ainda que a questão amazônica tenha grande importância e seja pauta eleitoral para diferentes partidos políticos.

O discurso pró democracia, direitos humanos e não intervenção foi pouco alterado com os atentados de 11 de Setembro em curto prazo, sendo mantido até quando a região foi inserida na lógica da nova macrossecuritização, através da inclusão das FARC como um grupo terrorista a ser combatido, pelos EUA (PECEQUILO, 2007, p. 8). No discurso para os formandos nos cursos de Altos Estudos Militares de

2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso deixou claro que o Brasil se opunha ao terrorismo e suas ações, mas que as ações brasileiras sobre terrorismo seriam pautadas em marcos jurídicos anteriores, como os dispositivos constitucionais e da Organização dos Estados Americanos (OEA) para definir quais as ações que o Brasil tomaria. No mesmo discurso, o presidente disse que o tráfico de drogas era um crime relacionado ao terrorismo, com o abastecimento financeiro vindo dos mesmos paraísos fiscais e da necessidade de cooperação com os países vizinhos do Brasil para que o crime não tomasse mais espaço na América do Sul.

> Claro que, nesse contexto todo, estamos olhando também os nossos vizinhos mais próximos, que estão mais diretamente envolvidos em situações de terrorismo ou, pelo menos, de combate guerrilheiro, como a Colômbia. Lá também a nossa posição tem sido, o quanto possível, uma posição de fortalecimento do governo da Colômbia. O Brasil reiterou sempre sua disposição de apoiar o governo, se dispôs a ser observador, somos observadores da zona de paz, mas não pertencemos ao grupo negociador porque isso é uma decisão da Colômbia, não é uma decisão nossa. Talvez seja até mais conveniente não estarmos diretamente envolvidos em uma negociação dessa natureza, posto que temos uma fronteira imensa com a Colômbia. E temos que cuidar dessa fronteira para evitar que haja, por acaso, algum desdobramento menos desejado nessa fronteira (CARDOSO, 2001).

O presidente afirmou que não era possível afirmar quais seriam os desdobramentos do 11 de Setembro e esperava que não viesse a se caracterizar por uma nova onda de insegurança global (ibidem). Assim, quando em 2002 o Plano Colômbia se tornou mais militar e endurecida, o Brasil precisou rever o discurso do anel de paz em torno do subcontinente da América do Sul. Ainda que as ações mais fortes tenham sido deslocadas para o Oriente Médio, a perseguição dos “narco-terroristas” na América do Sul foi uma bandeira da macrossecuritização do terrorismo para abranger todos os públicos, como ocorria durante a Guerra Fria quanto ao medo do comunismo. A cautela em aceitar as FARC-EP como terroristas, ainda que o então presidente os tivesse comparado, deve-se ao medo de uma invasão da fronteira norte brasileira por tropas americanas e a mudança de caráter das relações entre os dois Estados – o maior parceiro comercial do Brasil poderia se tornar inimigo caso a soberania fosse violada (LOPES, 2009, p. 105).

Ao tratar o problema do tráfico como uma ameaça transnacional e não-governamental, o Brasil tornou um problema que poderia ser tratado pelas forças armadas internamente um problema policial (ibidem), evitando a politização/securitização do tráfico, mantendo como uma questão que poderia ser resolvida pela política ordinária, para não sofrer ameaças externas. Assim, além de excluir o enfrentamento direto com a Colômbia e não elevar o problema ao status de uma questão de segurança, o Brasil segue com os seus discursos de amizade e entendimento pacífico dentro da América do Sul, e também seguiria a retórica que problemas internos devem ser superados através da dinâmica interna do Estado, não por intervenção de outros em seus assuntos internos.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro tiveram um impacto no Brasil em não mais acreditar em uma zona de paz ao redor do continente e relativizar a importância das forças armadas e dos investimentos em Defesa Nacional (CERVO, 2002, p. 16). Em 2002, as noções da Política de Segurança Internacional começam a mudar e foram abertos 12 Centros

Integrados de Operações Policiais, para reduzir os crimes relacionados ao tráfico e à violência urbana, além do endurecimento de leis e da reforma do Código Civil brasileiro (CARDOSO, 2002a). Em 2002, também, houve interesse colombiano em compartilhar informações através do SIVAM, para melhorar a eficácia do controle sobre o tráfico de drogas, projeto aceito pelo governo central (CARDOSO, 2002b).

No mesmo ano, o presidente afirmou que o Brasil tinha uma posição de "influência considerável" (CARDOSO, 2002c) no continente, buscando o equilíbrio entre relações Norte-Sul e Sul-Sul. Porém, ao ser convidado para uma mesa de possíveis doadores de auxílio para a Colômbia, o Brasil se absteve (RAMIREZ, 2007, p. 148). Descartaram-se, no discurso do Brasil pós 11 de Setembro, a possibilidade de alinhamento automático à guerra contra o terror, destacando que o principal aspecto da Política Externa Brasileira é a resolução pacífica e multilateral de conflitos.

> Um país como o nosso não tem porque ter alinhamentos automáticos a nada, a não ser em relação aos valores fundamentais da nossa civilização democrática ocidental: direitos humanos, liberdade, democracia, essas questões básicas. Isso sim. Aí, somos incondicionais. Mas, em negócio, temos que ver qual é o nosso lado (CARDOSO, 2002c).

Ainda que o discurso destacasse a posição tímida do Brasil em fazer novas conjunções para a América do Sul, é interessante perceber como desde a redemocratização, o valor da relação entre os vizinhos sul-americanos se alterou, tornando-se uma parte importante das Relações Internacionais. Assim, se alterou o sentimento de a apatia e a

preferência por parceiros do centro que caracterizou o Brasil por séculos. Não se reduziu o papel dos Estados Unidos, mas o que se torna mais presente desde o fim da bipolaridade e que se destaca a partir do governo Cardoso é que os Estados Unidos não poderiam mais ser o centro das atenções internacionais brasileiras, e os mercados emergentes poderiam se tornar também parceiros estratégicos, tendo em vista o novo papel do Brasil no mundo desde o fim da Guerra Fria.

> Acho, portanto, que temos que olhar o Brasil como um país que tem uma influência considerável na região da América do Sul, que participa do hemisfério, tem responsabilidades de segurança diante do hemisfério, como mostramos, ainda recentemente, na questão do 11 de Setembro, que necessita de uma relação comercial mais ativa com a Europa e que não vai perder de vista os grandes mercados da Ásia, como a China, que é um país que vai ter um peso crescente, o Japão, que é a segunda maior economia do mundo, e o que pudermos com a índia, com a Malásia, etc.

Em 2000, foram iniciadas as operações de fronteira, chamada Operação COBRA (o nome deriva de Colômbia e Brasil). Seria uma operação de patrulhamento brasileiro de fronteira com duração de três anos, mas em 2002, o governo colombiano sinalizou que gostaria de tornar o COBRA um conjunto de exercícios combinados entre as forças armadas para melhor monitoramento conjunto de fronteiras. A primeira operação, conhecida como Operação Tapuru, se concretizou pois existiram relatos de que o exército brasileiro enfrentou e devolveu o controle de terras colombianas que eram gerenciadas por guerrilheiros

das FARC, que tinham instalações em áreas fronteiriças (MONTEIRO, 2011, p. 10).

3.3.1. O governo Lula da Silva e a mudança de postura do Brasil frente à América do Sul

Com a posse de Lula houve grande apreensão internacional sobe a possibilidade de radicalização do discurso antiamericano, e também do medo das elites nacionais que o aumento dos poderes paralelos fossem um estopim para a entrada de tropas estrangeiras no país. O então presidente evitou posicionar-se contrariamente à presença americana na Colômbia, ainda que não tenha se mostrado um grande apoiador da mesma. Lula também não aceitou incluir as FARC como um grupo terrorista (MARTINS, 2006, p. 28).

As alianças entre os Estados do Sul ficaram mais presentes durante o governo Lula, além de uma política mais demandante perante aos países ricos, com inserção internacional sobre temas de segurança muito similar a de seu antecessor, ainda que seguindo um novo cenário para a região (BRAGA, PASQUARELLI, 2011, p. 205). A Colômbia se torna mais militarizada e conservadora politicamente com Uribe, mas os demais Estados passam por uma transição que leva governantes de esquerda ao poder, e o Brasil se via como um símbolo de tal construção, sendo um ex operário o presidente no momento. Em seu discurso de posse (2003), Lula afirmou:

> (...)Vários dos nossos vizinhos vivem, hoje, situações difíceis. Contribuiremos, desde que chamados e na medida de nossas possibilidades, para encontrar soluções pacíficas para tais crises, com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada país. O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos

> substantivos teremos com todos os países da América Latina.
> Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Européia e os seus Estados-membros, bem como com outros importantes países desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outras (SILVA, 2003a).

Então, se abriu um período em que o Brasil buscou se aproximar dos conflitos internacionais na qualidade de negociador, flexibilizando uma de suas prerrogativas, a de não intervenção em assuntos internos dos demais países. A construção de uma América do Sul estável, sem hegemonias, também foi foco do discurso de posse do presidente. Para Cervo (2003), o comportamento unilateral do centro e sua ausência na América do Sul de forma não militar levou a uma materialização do desejo de autonomia nacional e de superação de assimetrias sistêmicas para alcançar os objetivos em mais diversos setores. A redução do *overlay*[42] americano (BUZAN, 2003) também aprofundou as dinâmicas próprias regionais, levando a maior cooperação entre os países do Sul, sem a necessidade outrora fundamental em criar mais cooperação com centro; não foram feitos retrocessos nas relações Norte-Sul, apenas houve

[42] Overlay (BUZAN, 2003, p. 61) é quando a influência da superpotência sobre uma determinada região é tal que os padrões locais de segurança deixam de existir, send imposta a lógica da superpotência sobre tais questões.

uma diversificação dos países importadores de mercadorias brasileiras.

Em março de 2003, Uribe visita o Brasil e o presidente Lula e o Chanceler Celso Amorim se disponibilizaram para mediar um acordo de paz entre o governo colombiano e as FARC. E, caso houvesse respaldo nas Nações Unidas, manter uma zona desmilitarizada em Manaus, que foi aceito por Uribe na visita, mas depois negado quando o presidente retornou à Colômbia (MARTINS, 2006, p. 29). No mesmo ano, um acordo para a derrubada de aviões suspeitos foi firmado bilateralmente, para o controle das fronteiras, e criou a lei do abate de aeronaves suspeitas no Brasil. O abate de aeronaves tinha sido implantado no Brasil em 1998, mas só passa a operar, sob nova regulamentação, em 2004[43].

A aproximação entre Lula e Hugo Chávez, no entanto, causou um incômodo para a Colômbia. Sendo sabido que o então presidente venezuelano nutria simpatia pelas FARC-EP, se temia que o Brasil, apesar de ter se manifestado para mediar o conflito, não fosse um intermediador confiável. A proximidade entre Brasil e Venezuela fez com que a visita do presidente Lula para Bogotá fosse mudada para Cartagena, ao norte do país, e ambas as chancelarias sugeriam que haveria uma tensão entre os governos (RAMIREZ, 2007, p. 149). Apesar do respeito mútuo e das várias reuniões seguintes entre os governos, as decisões de ambos os lados eram rechaçadas para a audiência interna (ibidem).

O Brasil acreditava que a dinâmica interna poderia alterar o status quo através da criação de soluções vindas da experiência e da cultura da população, que não poderia ser semeada por uma força externa desconhecedora da cultura política local. Porém, o objetivo da Colômbia era o fim de uma longa guerra civil. Isso era condizente com as tentativas do Brasil em ser visto pelos Estados Unidos como integrante de uma área livre de terrorismo, enquanto o governo Uribe corroborava com a colocação das FARC como uma organização terrorista. As diferentes

[43] A lei tinha sido suspensa quando, em 1998, o governo peruano interceptou um avião civil documentado por um erro de leitura (PEREZ, 2009, p. 29).

posições dos Estados denotam as posições oficiais sobre o tema que sofria macrossecuritização, levando em conta as normas e regras que se submetiam interna e externamente. Essas diferentes visões do problema regional aumentaram a sensação de mal estar entre os dois governos. Graças ao pragmatismo de ambos os lados, no entanto, as reuniões bilaterais sempre tiveram tom amigável e vários esforços para a cooperação entre os dois países foram feitos.

Nesse contexto onde os países precisavam cooperar para um problema comum, ao mesmo tempo que diferiam profundamente da forma que a questão deveria ser tratada, o Projeto Calha Norte passou a receber mais fundos do governo federal e ganhou maior área de abrangência, estendendo-se do Acre, passando por Rondônia e recebendo guarnições na Ilha de Marajó (MONTEIRO, 2011, p. 11). O programa também passou a beneficiar as instalações civis, como hospitais, a militares. Essa nova estratégia fortaleceu a legitimidade de atuação das Forças Armadas junto às populações que vivem nas fronteiras, pois se focaram nas atividades de segurança e proteção, passando para comando civil as demais competências (ibidem). Assim, também, as Forças Armadas puderam aumentar a proteção às prefeituras da fronteira e a inibir o tráfico nessas regiões.

Tabela 5 – reuniones presidenciales de Colombia y Brasil 1998 – 2005

FECHA Y LUGAR	PRESIDENCIALES
8 de octubre de 1999, Leticia.	1) Andrés Pastrana con Fernando Enrique Cardoso.
21 de julio de 2002, Brasilia.	1) Álvaro Uribe visita a Cardoso.
15 de enero de 2003, Quito.	2) Uribe con Luis Inacio Lula da Silva en la posesión del presidente del Ecuador.
7 de marzo de 2003, Brasilia.	3) Uribe visita oficial a Luis Inacio Lula da Silva.
24 y 28 junio de 2003, Rionegro.	4) Uribe con Lula en la XIV reunión del consejo presidencial andino.
1 de septiembre de 2003, Bogotá.	5) Uribe con el canciller brasileño.
16 de septiembre de 2003, Cartagena	6) Uribe con Lula en evento de café.
22 de junio de 2004, Sao Paulo.	7) Uribe con Lula en rueda binacional de negocios.
19 de enero de 2005, Leticia.	8) Uribe con Lula en visita oficial.
29 de marzo de 2005, Guayana.	9) Uribe con Lula, José Luis Rodríguez Zapatero y Hugo Chávez.
14 de diciembre de 2005, Bogotá.	10) Uribe con Lula en visita oficial.

Fonte: RAMIREZ, 2007, p. 150

Com as ações do governo brasileiro, ao contrário de como se comportaram Venezuela e Equador, o país manteve uma relação de amizade com a Colômbia, mesmo que os governos Lula e Uribe tivessem visões diferentes sobre como tratar os temas passíveis de serem

securitizados pelo Plano Colômbia (ibid, p. 12). O Brasil conseguiu aproveitar a estabilidade colombiana para realizar seus objetivos econômicos para a América do Sul, não elevou o conflito a uma questão militar e, mesmo com a cautela de não criar um rótulo para as FARC como terrorista e aumentar a presença americana na região, que talvez ocorresse de forma mais dura e com desdobramentos regionais, o entendimento entre os governos foi bastante satisfatório. Comprovando o fato, o presidente Lula afirmou, na abertura do Fórum de Negócios Brasil – Colômbia de 2004:

> (...) O presidente Uribe e eu mantivemos uma produtiva reunião de trabalho. Esse encontro é parte do esforço que ambos os governos têm desenvolvido para o fortalecimento dos laços que nos unem.
> É também expressão da prioridade que meu governo atribui às relações com os países irmãos da América do Sul (SILVA, 2004).

No mesmo ano, o Brasil também realocou suas tropas de fronteira, dentro do Plano de Realocação Estratégica de Fronteiras, criando um posto permanente do Batalhão da Selva em São Miguel da Cachoeira, que pode receber até quatro mil oficiais (RESTREPO, 2009, p. 131). Ao lado da base de Tabatinga e das bases menores em Santo Antônio do Içá e Japurá, o controle brasileiro se tornou mais efetivo que o colombiano na fronteira norte brasileira, de modo a impedir atividades ilegais na fronteira (ibid, p. 130).

As tentativas de aproximação menos por vias de segurança e mais por vias econômicas buscaram fortalecer os laços de amizade entre os Estados, acreditando que através da interdependência econômica, os

Estados necessitariam mais uns dos outros e não elevariam assuntos internos a ameaças por não ser economicamente vantajoso (KEOHANE, NYE, 1998, p. 89). Essas aproximações econômicas e militares desde 2004 mostram a persistência no Brasil em criar-se como uma potência regional e em criar relações de amizade para questões de segurança em todo o continente. A vizinhança distante, tanto pela barreira dos Andes, quanto pela dificuldade em atravessar a Amazônia e pelas diferentes áreas de influência eleitas por ambos, os países começaram a mudar com o estabelecimento das operações de fronteira mútuas, como a criação do Comando Brasil – Colômbia (COBRA), o Fórum de Negócios bilateral, ainda que nem o Brasil, nem a Colômbia, tenham elegido um ao outro seu parceiro preferencial dentro do subcontinente (AMARIS, 2012, p. 124). O que se nota com a aproximação econômica é que a máxima que ganhou força com o governo Fernando Henrique Cardoso da economia como transformadora, vinda das resoluções do consenso de Washington, ainda estavam presentes no discurso brasileiro.

Em 2004, em Cuzco, no Peru, se institucionalizou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), para aumentar a representatividade entre os Estados do sobcontinente e dar peso à América do Sul em foros internacionais (COUTO, 2010, p. 33). O que se pode notar no projeto, capitaneado pelo Brasil, é uma tentativa brasileira em expandir as suas próprias percepções sobre a América do Sul e Caribe e reforçar seu papel de liderança, ainda que o Brasil não tenha a postura de impor tais percepções e o faça através de blocos de integração caracterizados pelo peso de um país – um voto. A adoção do espanhol como segunda língua nacional e a presença brasileira em diferentes instâncias regionais conseguiu deixar de lado a política brasileira considerada isolacionista para uma política de presença e concretizar a sulamericanização do Brasil. A presença brasileira em diferentes grupos, com a capacidade de jogador global, ainda que vista com desconfiança pelos demais governos, conferiu à Comunidade Sul Americana de Nações um maior papel, que

levou à sua expansão para a União de Nações Sul-Americanas em 2008.

O discurso brasileiro na Comunidade Sul-Americana de Nações se diferenciou substancialmente do colombiano, pois enquanto o Brasil se focou nos sucessos econômicos e na integração do continente, a Colômbia discursou contra o terrorismo e a insegurança que rondava o mundo (TICKER, 2005, p. 27).

Na reunião presidencial entre Colômbia, Venezuela, Brasil e Espanha, de 2005, Lula afirmou que:

> (...)Nós não tínhamos o hábito de ter relações com a América do Sul, ou seja, nós agíamos como se a América do Sul fosse um continente totalmente voltado aos Estados Unidos e à União Européia.
> (...)
> Em segundo lugar, é que aos poucos estamos tomando consciência de que parte dos nossos problemas só serão resolvidos se entendermos que somente nós podemos resolvê-los.
> (...)
> Os Estados Unidos, todos sabemos, têm os seus problemas, e também nunca foi uma parte atenciosa com a América do Sul, do ponto de vista do desenvolvimento.

As colocações reafirmam a vontade brasileira em ser reconhecida como uma liderança regional e dos esforços já criados para estreitar relações com os Estados sul-americanos, especialmente os da fronteira norte. Também no discurso, o então presidente destacou a pouca ajuda efetiva dos Estados Unidos para o desenvolvimento da região e da necessidade em criar dinâmicas internas que criassem soluções para os

problemas dos países sul-americanos. O presidente destacou ainda a maturidade política e a estabilidade na região como transformadoras de antigos problemas internos. No entanto, o medo da regionalização do conflito colombiano não fica evidente nos discursos do governo Lula, tanto pelas suas tentativas de entendimentos com todos os presidentes, quando pela cautela em relação às FARC, como um movimento marginalizado de esquerda que poderia ter simpatia de sua parte, apesar do afastamento do presidente. No discurso de apresentação dos oficiais-generais recém promovidos de 2005, o presidente afirmou:

> No contexto internacional, nosso país se distingue como um pólo de equilíbrio para a região, por suas características geográficas, pela estabilidade de suas instituições e pela fidelidade aos princípios constitucionais democráticos que regem nossas relações internacionais. Princípios que se traduzem na busca da *solução pacífica dos conflitos*, no respeito à *autodeterminação dos povos*, na igualdade entre os Estados e na *não-intervenção* nos assuntos internos de outras nações. [grifos da presente autora]

Logo, existe a reafirmação dos princípios básicos brasileiros sobre segurança, mais uma vez. A menor menção ao conflito na Colômbia ocorre graças ao apaziguamento das zonas centrais e de nenhuma menção à fronteira brasileira como parte das atividades da guerrilha. A crença no Brasil como fonte de estabilidade na região se tornou mais forte que no governo FHC, que destacava o Brasil mais como uma zona de estabilidade econômica enquanto os demais ainda não haviam superado a crise dos anos 90. Em 2005 ocorreu a segunda visita de Lula à Colômbia,

na cidade fronteiriça de Letícia, para tratar de temas da agenda bilateral. O tema de segurança foi tocado quanto da necessidade em continuar os esforços para reavaliar os mecanismos de fronteira, porém os temas de saúde e transportes nas fronteiras foram os dominantes na reunião (ITAMARATY, 2005).

No mesmo ano, no entanto, foi realizada a primeira cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, em Brasília, onde foi feita uma declaração conjunta sobre os esforços para estabelecimento da paz na Colômbia. No documento, se apoia s esforços multilaterais para o apaziguamento do conflito, e o apoio de todos os chefes de Estado ao processo para um processo de paz sustentável sem, no entanto, estipular quais medidas a organização tomaria ou de qual forma atuaria sobre o conflito colombiano (CASA, 2005).

Em 2005, as atenções brasileiras estavam voltadas para os problemas da nacionalização de uma refinaria de petróleo da Petrobras na Bolívia, envolvendo o Ministério da Defesa e os militares, que realizaram exercícios na fronteira oeste brasileira. Apesar do conflito colombiano não ter sido resolvido pela CASA, começa a ser notado uma nova forma de política regional, onde os Estados dialogam sem a interferência de membros externos ao sub-continente. Tanto a questão interna colombiana, que conta com a pacificação dos grandes centros e a busca por guerrilheiros no interior do país com a promulgação da Lei de Paz Democrática, quanto o problema brasileiro com a Bolívia denotam que os Organismos Internacionais Regionais passaram a ser importantes para as resoluções de conflitos, ainda que não sejam decisivos para os problemas dos países.

Em 2007, Chávez é aceito por Uribe como mediador para um acordo de paz entre o governo e as FARC. Lula aceitou Chávez como mediador legítimo do processo e ofereceu o Brasil como um país neutro no conflito para um encontro entre as lideranças da guerrilha, o presidente

venezuelano e as autoridades colombianas[44]. 2007 foi o primeiro ano em que a guerrilha não tomou nenhum povoado colombiano em toda a sua história, parecendo, assim, um momento propício para a negociação (BARTOLOMÉ, 2009, p. 40). O governo Uribe acusou Chávez de manter relações com os guerrilheiros e de abrigá-los em solo venezuelano e, considerando-o árbitro suspeito, suspendeu a mediação venezuelana do conflito. O Brasil ofereceu-se para mediar a situação entre os dois Estados, que foi negada por Uribe, que ressaltou que não haveria mais mediações internacionais no conflito interno colombiano. O Brasil aceitou a resposta da Colômbia e manteve-se firme nos seus preceitos de não intervenção e solução diplomática de controversas, não havendo grandes resultados negativos para as relações entre Colômbia e Brasil.

Quando da crise de 2008 entre Equador e Colômbia, o Brasil mais uma vez manteve uma postura moderada, focada em favorecer o diálogo entre as partes e o melhor entendimento entre os Estados. A questão não foi levada à então recém criada UNASUL, mas para o grupo do Rio[45] e para a Organização de Estados Americanos. As tropas da Colômbia, no entanto, foram em parte deslocadas da fronteira sul para as fronteiras leste e oeste, abrindo espaço para possíveis, ainda que nunca concretizados, ataques das guerrilhas em solo brasileiro – o que já não se considerava uma grande possível ameaça no momento. A UNASUL não possuía ainda um fórum consistente de debates políticos em âmbito de segurança, sendo consolidada apenas quando da tentativa de separatismo boliviana, em 2009.

3.3.2. A reativação da Quarta Frota americana

Uma interveniente para a matéria a ser analisada no terceiro

---

[44] Jornal El Pais, 21 de setembro de 2007 http://elpais.com/diario/2007/09/21/internacional/1190325613_850215.html

[45] Organização Internacional Governamental formada por todos os Estados da América Central, América do Sul e caribe.

capítulo desta dissertação é a reativação da quarta frota pelos Estados Unidos, em 2008. Parte do comando naval americano, a Quarta Frota objetiva proteger o atlântico sul de inimigos externos (ALEXANDRE, 2011, p. 13). O aumento do tráfego de petróleo vindo da África e dos roubos de carga também foram responsáveis pela reativação da Quarta Frota, além da maior presença chinesa na costa africana e a descoberta de petróleo pelo Brasil no pré-sal, área não pertencente, pela interpretação dos EUA, ao mar territorial brasileiro (ibid, p. 15). As autoridades brasileiras não aprovaram tal ação americana, e o parlamento do MERCOSUL considerou tal reativação desnecessária e inoportuna frente a Estados democráticos e pacíficos (MERCADANTE, apud ALEXANDRE, 2011, p. 13).

A maior presença dos EUA na região poderia minar as tentativas do Brasil em buscar mais autonomia e poderia impactar na tentativa em criar a nova conformação de alianças em voga na América do Sul. A presença dos EUA na região se intensifica pelo mar e, no ano seguinte, há a tentativa em criar mais bases militares em solo pelo continente.

Os EUA mantiveram a reativação da esquadra, apesar da desaprovação mercosulina e venezuelana[46]. É importante ressaltar o fato, pois é um dos componentes que levaram o Brasil a se preocupar com o tratado de bases de 2009, acreditando que a presença americana na região, especialmente na Colômbia, era uma ameaça aos princípios de soberania e não intervenção, além da não aceitação brasileira da intervenção de grandes potências na América do Sul.

2.5 OBSERVAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A presença americana na região sul-americana causa um incômodo

---

[46] Na época, a Venezuela ainda não integrava o MERCOSUL como membro permanente, e o Paraguai ocupava um assento permanente.

aos governantes brasileiros pela porosidade da fronteira norte. Com a possibilidade, no início dos anos 90, de uma securitização americana para as questões ambientais, a presença militar brasileira nessa zona de fronteira começa a ser maior. O enfrentamento com as FARC em 1991 levou à prática de contenção do conflito e à cooperação para que os problemas com as guerrilhas não se tornassem um problema de segurança nacional para o Brasil. Com o Plano Colômbia, o Brasil buscou reforçar a relação de amizade com o governo colombiano, mas também buscava reduzir a presença americana na região, tanto econômica (com o repúdio à ALCA) quanto militarmente (com o aumento das cooperações com Estados da América do Sul).

O reforço aos mecanismos internos de segurança não resultou numa projeção militar brasileira, que segue o princípio de não intervenção em assuntos internos de outros países. Mesmo buscando criar espaços para sua influência no continente, o Brasil busca fazê-lo através da cooperação e da criação de laços de amizade e por mecanismos de confiança, como o compartilhamento de informações das áreas de fronteira e a criação de comandos binacionais. Ainda que exista desconforto com o overlay americano na região, o Brasil buscou respeitar as decisões da Colômbia e mostra-se disposto a resolver problemas de segurança por vias diplomáticas, tanto com os Estados sul-americanos, quanto com os EUA.

Tendo em vista que os condicionamentos de comportamento brasileiros apontam para a disposição para a cooperação e resolução pacífica de conflitos, o próximo capítulo tratará da assinatura de um tratado de cooperação entre Colômbia e EUA, que cederia seis bases colombianas para ações americanas. O medo da maior influência americana nos espaços de autonomia brasileiros levaram ao questionamento do tratado dentro dos termos do Direito Internacional pelo governo brasileiro, que levou o assunto à uma questão política de toda a América do Sul.

4. A POLITIZAÇÃO E DESPOLITIZAÇÃO DO TRATADO DE 2009 PELO BRASIL

O presente capítulo analisará como a identidade de segurança brasileira articulou seus discursos diante do tratado para novas bases americanas na Colômbia de 2009, tendo em vista a rejeição brasileira à presença de potências estrangeiras na America do Sul em seu intuito de criar uma comunidade de segurança[47] no continente. Esse acordo criou um ponto de inflexão nas relações que vinham se estabelecendo no continente, que se articulava para um maior entendimento comum, e por envolver várias ameaças que o Brasil interpretava como maléficas aos seus objetivos. Dentre eles, cita-se o *overlay* americano sobre o continente sul-americano, a militarização da região, o afastamento de um Estado dos ideais de consolidação de uma zona cooperativa para questões de defesa na América do Sul, a possibilidade de invasão, por forças estrangeiras, da fronteira norte brasileira e a possível infiltração do conflito colombiano no território brasileiro.

O que é se observa é a postura brasileira de negociação pacífica do conflito, uma norma de comportamento de longo prazo na Política Externa Brasileira. O país não se posicionou de forma hostil à questão, ainda que tenha sido abertamente contra e, após reuniões presidenciais, o Brasil optou por negociar os pontos sensíveis com a Colômbia. O mesmo não pode ser visto em todos os Estados da região sul-americana. A Venezuela chamou seu embaixador em Bogotá para consultas[48], e a

---

[47] Comunidade de Segurança, para BUZAN (2003, p. 57) é um regime de segurança no qual os Estados criam relações de amizade tão profundas que a guerra entre eles é inimaginável.

[48] Jornal O estado de São Paulo, 21/07/2009. http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,chavez-avalia-relacoes-com-colombia-por-bases-americanas,405986,0.htm

assinatura do tratado também deixou em alerta os governos do Equador de da Bolívia[49], que negaram com veemência a presença militar americana na região. Mesmo dotados dos mesmos valores – a melhoria da economia, a tentativa de aproximação continental e o estabelecimento de melhores relações com as grandes potências, as posições que esses Estados tomaram frente as políticas americanas se diferenciaram, pois também diferiam as construções sobre o papel dos EUA na construção da America do Sul. Ainda que haja consenso entre os países sul-americanos da relevância em criar parcerias de segurança com os Estados Unidos, Barnett (1996, p. 404) destaca que os Estados com identidades similares e defensores dos mesmos valores não têm os mesmos interesses em jogo e que as normas coletivas que estão imersos internamente não são as mesmas.

Dessas diferenças, pode-se notar a novas normas que conduzem as ações dos países bolivarianos que, além de exaltar as dinâmicas nacionais próprias e o caminho interno para o desenvolvimento, mostra uma grande oposição às disparidades de poder internacional e a ingerência americana nos Estados Latinos. A Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) surge como resposta à presença americana na região e propõe, em contrate, que haja uma união, com igualdade, entre os países latinos (BOSSI, 2010).

O Brasil, apesar de ter sedimentado em sua identidade a repulsa às intervenções estadunidenses no continente, não teve nenhum distanciamento significante frente aos EUA, como esses Estados, exceto pelo período da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. Logo, as normas que valem para a coletividade bolivariana não são as mesmas que moldam a identidade nacional de segurança brasileira, que se identifica com a busca de uma relação menos desigual com o centro.

---

[49] Jornal El Tiempo, 17/07/2009. http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3530000.

4.1. A PRESENÇA DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL NO PÓS GUERRA FRIA

A percepção de ameaça por parte do Brasil, que manteve boas relações com os Estados Unidos ao longo de sua historia conta com abertura para a cooperação bilateral e reconhecimento como líder e parceiro dos EUA na região, e não sofreu intervenções militares americanas, sendo o Brasil um intermediador entre os Estados Unidos e os países da região. A aceitação do Brasil como intermediador com os EUA ocorre, em parte, pela mudança nas expectativas sul-americanas em relação aos EUA (HIRST, 2013, p. 177). O processo histórico-cultural, a criação de instituições nacionais pós-autoritarismo e dificuldades econômicas e de segurança similares fortaleceram os laços sul-americanos, andinos e do Cone Sul, reduzindo as inimizades do continente e criando laços e valores compartilhados, mais concretos que as promessas americanas de desenvolvimento dos EUA (ibidem).

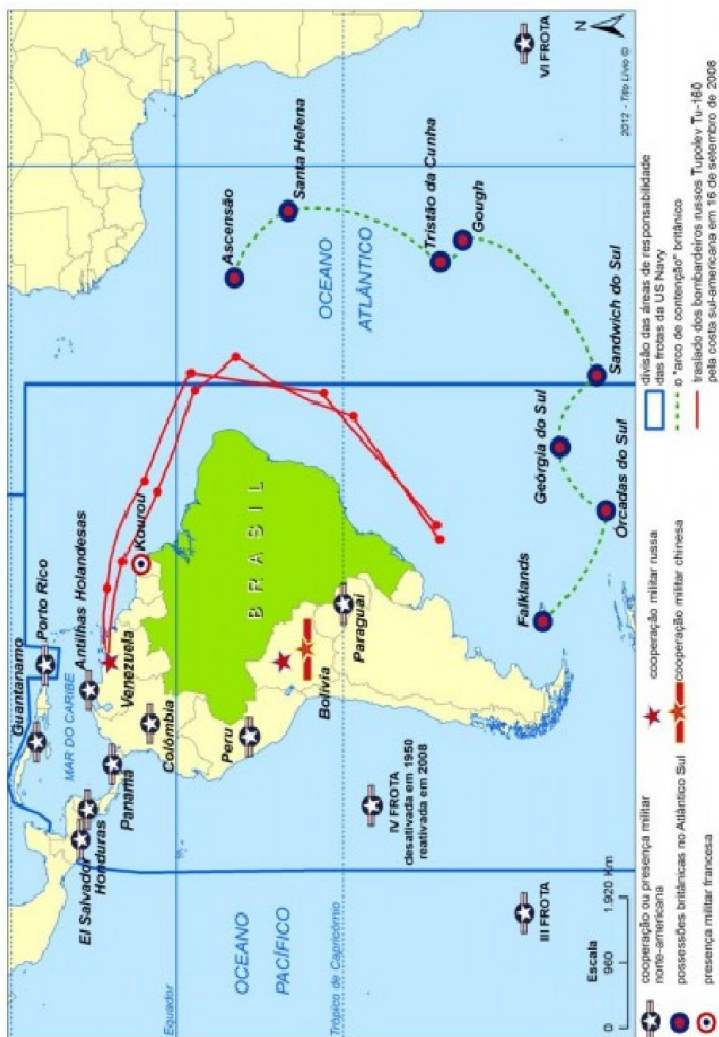
No começo do século XXI, existe uma redução das bases americanas no continente, e normas internas e sub-regionais que passam a inibir a cooperação de defesa com os EUA. Por exemplo, pode-se citar o Equador, que tinha bases militares americanas em seu território e não viu tal cooperação trazer grandes benefícios para o país, e então não renova o acordo para a concessão da base de Manta. A Bolívia realizou acordos para cooperações militares com a Rússia e a China, que foram mal vistas pelos Estados Unidos, pois o país considera a América do Sul sua esfera de influência. Mesmo com a redução da presença militar americana no continente, é inegável a relação entre presença militar dos EUA e sua capacidade de penetração nas dinâmicas de segurança interna da região. A redução do *overlay* americano, devido à macrossecuritização do terrorismo e da mudança de eixo de sua política de segurança para o

Oriente Médio, permitiu que as dinâmicas internas da América do Sul se fortalecessem no início do século XXI. Com esse fortalecimento, os Estados buscaram maior independência nas questões de defesa em relação aos EUA, o que é perceptível tanto nos discursos dos governantes quanto na menor presença de bases militares ocupadas pelos EUA neste período. A autonomia não implica, necessariamente, na exclusão da dependência com a potência; significa que, apesar das relações desiguais, os Estados com menor liberdade de ação buscam espaços para que possam agir livremente (PINHEIRO, 2000, p. 313).

Para o Brasil, esses novos espaços de autonomia e a redução da presença americana (Mapas 1 e 2) uqe pode ser denotada pela flexibilização de seu “Império de Bases” (ARRIGHI, 2008) na região denotavam a necessidade em aprofundar uma identidade comum sul-americana também no campo de defesa (BARRETO, 2012, p. 26). Assim, a UNASUL passa a ter um papel fundamental não apenas no campo da integração econômica, mas também no papel de mantenedor político do continente (ibidem). A questão de bases na Colômbia foi o segundo assunto legislado pelo organismo, depois da tentativa de secessão boliviana.

Mapa 1 – presença militar dos Estados Unidos na América do Sul até 2009

Fonte: COSTA, 2009.

Mapa 2 – presenças militares estrangeiras na América do Sul após 2009

Fonte: PADILHA, 2014.

A redução que se pode observar no número de bases americanas na América do Sul deve-se tanto aos entendimentos coletivos para a criação de uma ordem que privilegie a autonomia quanto da nova configuração de estratégias americanas para o mundo, que privilegia a Ásia em suas parcerias para segurança e defesa. Buzan (2003, p. 309), mostra que a América do Sul tinha um grau de *overlay* americano tão forte até o fim da Guerra Fria que não era capaz de formar um uma região com dinâmicas suficientes para resolver seus problemas. Por isso, a região trazia as percepções de ameaças e dinâmicas do centro, como o caso da perseguição ao Comunismo. No caso da macrossecurtização do terrorismo, já se percebe menor aceitação da região do perigo criado pelo centro.

Os Estados Unidos, mesmo sendo considerado um Estado externo ao subcontinente, é um importante ator na América do Sul, devido tanto à sua presença na região quanto da natureza das relações com o bloco, onde há uma sobreposição de interesses americanos sobre os demais (ibid., p. 409). O Brasil tem buscado, desde a década de 1990, um amadurecimento das relações com os EUA, deixando para trás as relações assimétricas em busca de reconhecimento da sua importância geoestratégica para o subcontinente, tentando manter os laços positivos com os EUA. Para Pinheiro (2000, p. 320), o Brasil tem buscado uma posição estratégica em fóruns multilaterais para atingir seus objetivos. Essa posição se flexibiliza, no entanto, em Organizações que o Brasil tem menos poder. Assim, se torna importante para o Brasil que sua posição seja destacada, valendo-se da utilização de mecanismos em que se destaca ou criando organizações onde é um dos mais poderosos. Conforme declarado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim (2008):

> Vínculos mais estreitos com países do sul não diminuem para o Brasil a importância da relação com os países desenvolvidos. Só se trata agora de uma relação de igual para igual, sem paternalismos. A era das opções excludentes ficou no passado. Este é o universalismo genuíno. A política externa brasileira não tem preconceitos e, ao contrário do que dizem alguns críticos, não está condicionada por fronteiras ideológicas. O Brasil pode colaborar para uma ordem mundial menos estática e hierarquizada. É raro, hoje, em relação com qualquer tema de interesse global, que surja um grupo de países no qual o Brasil não esteja presente, de uma forma ou de outra.

Para questões de segurança, no entanto, o Brasil foi considerado pouco cooperativo para a perseguição de terroristas na América do Sul e possui poucos acordos militares com os EUA, evidenciando seu desconforto com as decisões de segurança americanas. Existe uma preferência estratégica dos EUA para acordos de origem militar com a Colômbia e o Chile na região, pela longa parceria com esses países, baseada da internalização dos perigos expostos pelos Estados Unidos em suas tentativas de criação de perigos globais (CAMPBELL, 1992). O tratado assinado com a Colômbia em 2009 é, então, uma continuidade das operações com os EUA, ao mesmo tempo em que há o fechamento da base de Manta, no Equador, e a posterior negociação para Aruba, além da finalização das atividades do Plano C*onsolidación*, o que reduziria a presença militar americana na Colômbia.

Em Fevereiro de 2009, em visita oficial do presidente Uribe a Brasília para assinatura de atos, o presidente Lula da Silva lembrou o distanciamento histórico entre os dois Estados e a preferência que havia

para cooperações com os Estados desenvolvidos (SILVA, 2009a). Para o então presidente do Brasil, a crise financeira que abalou as economias centrais era um chamado para novas configurações de poder e para o fortalecimento da América do Sul, com maior cooperação entre os países sem interferência de poderes estrangeiros. Essa declaração foi dada no mesmo período que os EUA discutiam seu ano fiscal e sinalizavam que não haveria redução de investimentos militares na Colômbia [50]. A transferência das atividades da base de Manta, no Equador, para os fins logísticos de abastecimento de aviões militares dos EUA para outro local era eminente. Mas, até Março de 2009, não tinha sido fechado um acordo sobre qual país receberia a nova base, porém havia especulações da utilização de bases colombianas ou peruanas[51]. Em Abril de 2009, já existiam sinais que a Colômbia era o destino preferencial dos EUA, por sua cooperação de longo prazo e por ser um país aliado com os interesses americanos[52]. O acordo se tornou público em Julho daquele ano, na fase de negociação final, quando sua assinatura já era dada como certa pelos governos[53]. As reações dos países sul-americanos foram rápidas e, na maior parte do subcontinente, a primeira reação ao tratado foi negativa.

4.2. O TRATADO DE 2009

---

[50] El Tiempo, 24/02/2009, disponível em http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4839614.

[51] El Tiempo, 15/0/2009, disponível em http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3359071.

[52] El Tiempo, 13/04/2009, disponível em http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4968407.

[53] El Tiempo, 01/07/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5570079.

Esta subseção tratará do tratado de 2009, como funcionariam seus sistemas e quais as cooperações envolvidas em tal matéria. A importância em analisá-lo para então notar como o discurso de segurança brasileiro reagiu diante dele. Também para se compreender base em quais o Brasil mostrou preocupação neste acordo específico diante da vasta cooperação militar colombiano-americana, é analisar o que poderia ser considerado ameaçador para a América do Sul e em quais questões o Brasil, na sua condição de líder regional[54], deveria se posicionar e como o fez. É claro, pelo que fora levantado nos capítulos anteriores, que o Brasil deveria ter uma posição sobre a questão, pois o envolvimento da Colômbia com os EUA dificultava a criação de uma maior cooperação para questões de segurança no continente e atrapalhava a incipiente liderança brasileira com os países vizinhos. O presidente brasileiro propôs, posteriormente, na reunião de Bariloche da UNASUL (2009) que a Colômbia buscasse outras soluções para o conflito, pois a cooperação militar com EUA, estabelecida desde 1952, ainda não tinha levado a um caminho concreto para a paz.

Em seu preâmbulo, o tratado faz menção aos acordos bilaterais existentes desde 1952, reafirmando a histórica relação de cooperação militar entre Colômbia e os EUA, propondo uma interdependência de segurança entre os Estados para o combate às guerrilhas e aos traficantes, que passam a ser intitulados como terroristas (Artigo 3º, alínea 1). A evolução da caracterização dos grupos dissidentes na Colômbia, primeiro como comunistas remanescentes, depois como medo da violência e instabilidade dos “narco-Estados” e, no presente tratado como terroristas, mostra a adequação dos governantes colombianos para a cooperação com os EUA se manter fluindo, para atingir seu objetivo de paz nacional. Os Estados Unidos buscaram adaptar a agenda de terrorismo para as particularidades de cada região, denominando os traficantes como

---

[54] Mesmo que o título seja questionável, o Brasil busca projetar-se de tal forma e suas ações baseiam-se nessa concepção.

terroristas. A Colômbia, para manter a cooperação militar com os EUA que vinha se sedimentando desde a década de 1990, adapta a nomenclatura dos grupos atuantes em seu território.

Luzzani (2012, p. 10) salienta que o acordo não inclui restrições vistas anteriormente em cooperações colombiano-americanas, especialmente em não limitar as ações americanas em solo colombiano de busca e captura de terroristas e nacotraficantes, apesar de citar o combate estrangeiro aos grupos armados colombianos para justificar a utilização de bases pelos EUA. Essa mudança trouxe liberdades aos EUA no território colombiano, assim como a ausência de limitações do governo da Colômbia para movimentações e patrulhamento dos EUA que se torna independente para as possíveis ações que julgar necessárias.

No artigo 4º, onde ficam claras quais as bases que continuariam sendo fruto da cooperação sendo essas: a Base aérea Germán Olano Moreno, em Palanquero; Base Aérea Alberto Pawells Rodriguéz, em Malambo; Forte Militar de Tolemaida, em Nilo; o forte militar Larandia, em Florencia; a Base Aérea Capitán Luis Fernando Gómes Niño, em Apíay; a Base Naval ARC Málaga em Bahía Málaga, além da base naval de Cartagena, já matéria de outras cooperações com os EUA, que seguiria utilizada por forças estrangeiras. Também o acordo "permitiendo el acceso y uso de las demás instalaciones y ubicaciones em que convengan lal Partes o sus Partes Operativas" (Artigo 4º, alínea 1). A segunda afirmação é bastante ampla, permitindo que qualquer posto militar colombiano ser utilizado pelos EUA para perseguir terroristas e traficantes[55]. Isso poderia permitir acesso fácil dos EUA a instalações fronteiriças e a entrada em outros países para o combate a esses grupos, como ocorreu no Equador em 2008, conforme tratado no capítulo 3. O fechamento do acordo, primeiramente, pelos executivos, sem consultas

---

[55] Por não existir uma definição clara do que é terrorismo para os Estados Unidos – vários órgãos do governo conceituam terrorismo de maneiras distintas.

jurídicas externas, levou ao veto, em 2010, pela Corte Constitucional colombiana. Segundo a *Comision Colombiana de Juristas* (2010, p. 3):

> (...) si el Presidente no estuviera atado a ningún criterio para realizar tal calificación, sería válido que un genuino tratado internacional no fuera sometido al control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional (artículo 241.10 de la CP), en caso de que el Presidente supusiera que el trámite que debe seguir es el previsto para los acuerdos simplificados.

A reação interna pode ser interpretada como uma insatisfação com a condução da política interna de Uribe, que negligenciava os instrumentos democráticos. Também, a reação da *Comision Colombiana de Juristas* denota um descontentamento com os eixos da política externa colombiana.

Mapa 3: bases militares dos Estados Unidos na Colômbia

Fonte: POLAND, 2011, p. 23.

Este mesmo artigo dá total liberdade de movimentação das tropas americanas dentro do território colombiano, com o objetivo de retirar as limitações de movimentação das tropas americanas presente em tratados anteriores:

> El personal de de los Estados Unidos, lós contratistas de Estados Unidos y lós empleados de lós contratistas de lós Estados Unidos tendrán acceso y la capacidad de moverse libremente dentro y entre las instalaciones y ubicaciones mutuamente conveniadas que se requieran para

> llevar a cabo actividades em el marco del presente acuerdo (artigo 4º, alínea 3).

O tratado, então, cria uma nova forma de cooperação e aumenta a liberdade de agentes estrangeiros (não limitados a apenas agentes militares, conforme o artigo 4º, alínea 7). Essa interpretação de um novo tipo de cooperação, e não de continuidade de cooperações anteriores, respaldada pela *Comision Colombiana de Juristas* (2010) foi fundamental para a posterior negação do senado colombiano em vetar o acordo. Segundo o pedido de inconstitucionalidade que a Comissão enviou para a Corte Constitucional:

> En la medida en que el Acuerdo –continúa la demanda– no se enmarca dentro del mencionado acuerdo militar de 1974, no puede ser considerado como un acuerdo simplificado, sino que debió dársele el tratamiento propio de un tratado internacional. En ese sentido, el Gobierno nacional debió someter el Acuerdo a la aprobación mediante ley de la república (artículo 150.16 de la CP) y enviar la ley aprobatoria a control automático por parte de la Corte Constitucional (artículo 241.10). Adicionalmente, expone la demanda que el Acuerdo debió cumplir lo prescrito en el artículo 173.4 de la CP, el cual señala que es atribución del Senado autorizar el tránsito de tropas extranjeras por territorio colombiano. Finalmente, manifiesta que la norma demandada es contraria al artículo 217 de la CP, ya que establece una defensa compartida, deslegitimando el mandato

> constitucional otorgado a las fuerzas militares, de acuerdo con el cual a estas les compete de manera exclusiva la defensa de la nación (COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, 2010, P. 3).

O tratado também concede várias isenções aos Estados Unidos, como o não pagamento de taxas aeroportuárias (artigo 5º) e portuárias (artigo 6º), a instalação de canais de rádio e televisão sem a necessidade de criação de licenças e demais trâmites legais (artigo 20º), a isenção de inspeção técnica ou pagamento de seguro obrigatório para viaturas americanas em solo colombiano (artigo 17º) e a isenção de visto de entrada e saída da Colômbia para oficiais americanos (artigo 9º). As cláusulas do tratado não preveem reciprocidade para pessoal colombiano ou para bens e serviços da Colômbia que ingressem nos EUA, sendo a contrapartida oferecida pelos Estados Unidos a melhoria dos serviços públicos de comunicação e de aparelhamento militar, que não seriam retirados de solo colombiano após o término da validade tratado. Para a *Comision Colombiana de Juristas* (ibid., p. 10), essas obrigações nunca foram acordadas, nem aberta, nem tacitamente, em nenhum acordo de cooperação econômica, para a paz ou acordo militar entre EUA e Colômbia. Para a Comissão, o acordo de 1974, citando no preâmbulo do acordo de 2009, apenas permitia acesso americano às bases que eram alvo do então acordo, não criando cooperação em outros campos.

Para Cavicchioli (2010, p. 2), O fechamento da base de Manta, no Equador, abriu a possibilidade de acesso regular dos aviões americanos de grande porte às bases que já operavam pontualmente, melhorando a logística para o combate ao tráfico de drogas e ao narco-terrorismo na região. É importante frisar que as bases continuariam sendo colombianas, sendo apenas dirigidas pelos EUA por dez anos, podendo, então passar o controle para as forças armadas daquele país. O estabelecimento das bases seria, do ponto de vista dos governos, uma continuação das ações já

desenvolvidas pelos dois Estados, e também uma possibilidade de fim das ações de cooperação militar direta entre os dois – a passagem de controle para a Colômbia restabeleceria o controle do Estado sobre suas operações militares, não necessitando mais da crescente cooperação com os EUA (ibid., p. 3).

4.2.1. Reações ao tratado de 2009 na América do Sul

Com o pouco esclarecimento aos Estados sul-americanos sobre a importância da mudança de gestão das bases e qual a necessidade colombiana em ter o comando passado para os EUA, os países do subcontinente ficaram apreensivos quando o tratado foi divulgado pelo executivo colombiano. A criação de dinâmicas próprias da América do Sul em matéria de segurança e as diferentes preferências nacionais apontou para as diferentes identidades internas, sendo que a inquietação com o acordo fora externalizada de diferentes formas no continente.

Um dos grandes temores com o novo tratado de bases para os países sul-americanos seria a utilização de caças do tipo C-17 GlobeMaster III, com alcance de 3706 km de ida e volta sem abastecimento, na base militar de Palanquero, que seria reformada para receber aviões de maior porte[56]. O Boeing C-17 III é um avião militar utilizado pelos EUA tanto para tática quanto para operações estratégicas[57], e os EUA buscavam, após o fechamento da base de Manta, no Equador, um novo posto para o reabastecimento de seus aviões na América do Sul. Apenas o reabastecimento das aeronaves, no entanto, não justificaria a

---

[56] Folha de São Paulo, 04/08/2009, disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u604593.shtml.

[57] Boeing, disponível em: http://www.boeing.com/boeing/history/mdc/c-17.page.

utilização de seis novas bases na América do Sul, criando questionamentos especialmente entre os países que se tornaram mais receosos quanto às investidas americanas no continente. Esses países são parte da Aliança Bolivariana Para as Américas (ALBA) que são compostos por governos de esquerda que temem a ingerência externa em suas dinâmicas (BOSSI, 2010).

Também o Equador, um dos Estados pertencentes à ALBA, se sentia especialmente ameaçado pela maior força colombiana, vista a invasão de seu território em 2008 e a sua decisão em não continuar o tratado de manutenção americana da base de Manta. Ainda em 2008, o Chanceler Brasileiro, Celso Amorim, na XX Cúpula do Grupo do Rio, destacou que era inaceitável a invasão colombiana ao território equatoriano, mesmo ao se levar em conta a complexa relação do governo colombiano com as FARC-EP (BARRETO, p. 79, 2012). Para o ministro, o repúdio que se seguiu em todo o continente era "o germe de um compromisso para que não haja no futuro a repetição desses eventos" (AMORIM, apud. BARRETO, 2012, p. 79). Assim, pode-se considerar que a apresentação do Equador na UNASUL sobre o problema das bases colombianas fora acatada pelos demais por haver aceitação do discurso de agressão que o Equador sofrera anteriormente.

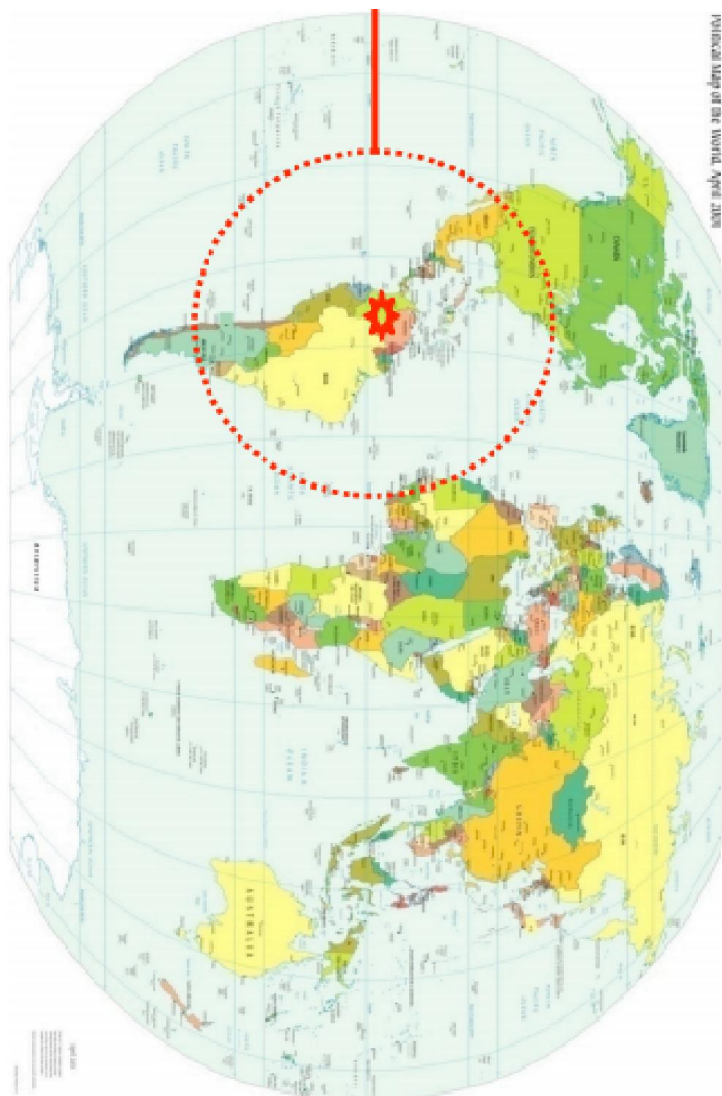
Mapa 4 – Alcance de ida e volta sem reabastecimento do caça C-17 GlobeMaster III

Fonte: POLAND, 2009.

O Equador, antigo território onde a base para tais aviões estava instalada e que não renovou o contrato de concessão, fez uma apresentação na reunião ordinária de Chefes de Defesa de 2009 à UNASUL, onde mostrava, dentre outros dados, a capacidade absoluta dos aviões que saíssem de Palanquero - Colômbia, ou seja, seu raio total de ação a partir da base de origem, sem contar com o voo de retorno. O apelo do governo equatoriano era que os EUA poderiam controlar todo o caribe, América do Sul e até lançar-se à África com essa nova base; a ideologia do governo, em se comprometer com as causas bolivarianas e em alterar as relações com os EUA, foi um dos impulsores para tal medida frente aos demais países sul-americanos. Na reunião de Quito do Conselho de Chefas e Chefes de Estado no mesmo ano, Hugo Chávez

declarou que ventos de guerra sopravam na região[58] e que não aceitaria qualquer ameaça colombiana à soberania venezuelana. O longo histórico de tensões entre os países vizinhos, além da polarização de opiniões quanto à presença americana na região entre os governos Chávez e Uribe interveio para que tais medidas discursivas fossem tomadas. O presidente do Brasil buscou manter o tom diplomático e afirmou que muito poderia ser alcançado caso os países abraçassem, de fato, a causa da união dos Estados sul-americanos, evidenciando a vontade brasileira em aprofundar os laços de cooperação para a matéria de segurança na América do Sul. Para o Brasil, apenas através de mecanismos de fato multilaterais onde exista a mesma representação por todos pode, de fato, resolver os problemas de falta de segurança (AMORIM, 2008).

Mapa 5 – Radio de accion y autonomía de aeronaves estadonidenses desde Palanquero (aviones C-17); no requiere abastecimento para cubir esta distancia

58 O Globo, 10/08/2009, disponível em: http://oglobo.globo.com/mundo/chavez-diz-que-ventos-de-guerra-comecam-soprar-na-america-do-sul-3205425.

Fonte: presidência do Equador, 2009, p. 14.

A preocupação com a possibilidade de ação rápida de aviões americanos em todo o continente foi vista com desconfiança pela maior parte dos Estados Sul-americanos. Com exceção de Chile, Peru e Paraguai[59], que consideraram o acordo um assunto interno à Colômbia e suas preferências bilaterais, os demais Estados consideraram que o tratado poderia prejudicar as relações amistosas no continente e dificultar as relações com países que já possuíam distanciamento com a Colômbia – como Equador e Venezuela, que cortaram relações com a Colômbia após a crise de 2008.

Os primeiros a se declararem sobre a questão foram Brasil e Chile, que alegaram falta de informações sobre o acordo e não abertura aos demais Estados sobre as negociações para a utilização das bases por militares americanos[60]. Segundo o Brasil, o acordo feria os princípios constitutivos da UNASUL e abalava as medidas de confiança mútua entre os países. O Equador convoca, então, uma reunião entre os chefes de governo dos membros da UNASUL[61], em sua condição de presidência *pro tempore*. Por entender que as bases eram uma ameaça à sua soberania e por ser um Estado vizinho da Colômbia e que se posicionava contra a presença americana na região, O Equador faz a chamada aos membros da UNASUL. Depois de haver consenso ao pedido da presidência *pro tempore*, a reunião é chamada para uma data possível para todos os presidentes. Na reunião em Quito, a Colômbia enviou apenas uma missão

---

[59] O estado de São Paulo,06/08/2009, disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,acordo-militar-entre-colombia-e-estados-unidos-divide-opinioes-na-america-do-sul,414214,0.htm.

[60] Folha de São Paulo, 03/08/2009, disponível em http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u604112.shtml.

[61] Revista adital, 10/08/2009, disponível em http://www.adital.com.br/site/noticia_imp.asp?lang=PT&img=S&cod=40352.

técnica, por acreditar que a matéria era insultante à sua dignidade nacional e uma interferência em seus assuntos internos[62].

Devido à percepção regional de que o conflito colombiano poderia transbordar para toda a região norte do continente e da ameaça existente do exército colombiano em ultrapassar fronteiras para buscar por guerrilheiros, a cautela sobre as relações EUA - Colômbia eram sentidas em todos os países vizinhos. Para Hakim (2011-12, p. 127), o posicionamento do Brasil de que este caso era especialmente problemático à soberania dos demais, devido ao histórico da invasão colombiana ao território dos países vizinhos e pela penetração americana na América do Sul, desrespeitando as normas formais e informais vigentes levou à concordância dos demais com o Brasil. O Brasil, pela sua posição de país com maior peso na América do Sul, pela criação da UNASUL como Organização de defesa do continente e com sua história de resolução pacífica de conflitos, ao se sentir ameaçado, leva outros Estados a também questionarem a presença americana na região.

Os países que poderiam criar tais questionamentos, além do Brasil, seriam os demais Estados que fazem fronteira com a Colômbia. Pelas quebras de relações diplomáticas com o Equador, e a Venezuela no ano anterior, as construções de segurança entre as três partes estavam bastante sensíveis a novas possíveis ameaças. Possivelmente, se esses Estados fossem os primeiros a levantar questionamentos sobre a questão colombiana, o apelo não seria o mesmo que o Brasil levantou, e a capacidade em serem ouvidas pelas demais nações sul-americanas seria limitada (ibid., p. 126). Pelo amadurecimento de relações do Brasil com os Estados Unidos, onde o Brasil conseguiu encontrar mais espaços para sua autonomia (PINHEIRO, 2000, p. 9), e com a aproximação com Colômbia, havia uma preocupação brasileira que as medidas para

---

[62] O estado de São Paulo, 27/08/2009, disponível em http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,colombia-cancela-participacao-em-reuniao-da-unasul,473001,0.htm.

aumentar o fluxo de informações sobre defesa (ADLER, BARNETT, 1998) sofressem com um acordo publicizado apenas na sua fase final de negociações. Ao se posicionarem, depois de Brasil e Chile, as preocupações de Venezuela e Equador foram somadas às dos demais Estados, havendo, então, a criação de uma pauta comum continental sobre a questão colombiana, ainda que marcada pelas diferentes interpretações dos países sobre o problema.

Antes da reunião dos Ministros da Defesa na UNASUL em Agosto de 2009, um documento levantado pela inteligência brasileira causou suspeitas sobre as ações que seriam executadas por tais bases, que poderiam atuar sobre demais Estados. A base de Palamino seria utilizada para exercícios militares e para operações de longo alcance dentro da América do Sul, segundo um documento exposto em um seminário militar americano em Abril de 2009[63]. Esse documento se somou aos medos dos Estados, que buscaram julgar rapidamente na UNASUL a questão das bases.

A reunião de Quito da UNASUL foi considerada ineficaz por tratar da questão sem o posicionamento colombiano oficial. Foi, então, mais uma discussão sobre as possíveis consequências de forças americanas no continente que uma resolução da questão empírica. Uma nova reunião de Chefes de Estado foi marcada para a Argentina, considerado um país pouco sensível às consequências questão das bases (ainda que tenha expressado preocupações) e com relações estáveis com a Colômbia. Também a Argentina foi escolhida por não ter emitido nenhuma nota de rechaço ao acordo em um primeiro momento[64].

O distanciamento colombiano de todo o processo de integração da América do Sul, onde o país sempre esteve mais preocupado com seus

---

[63] Folha de São Paulo, 03/08/2009, disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u603993.shtml.

[64] G1, 05/08/2009, disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1256309-5602,00.html.

problemas internos que em questões regionais, dificultava a articulação de pautas comuns no continente. A busca pelo fim do conflito, quando os demais buscavam estabilidade econômica na década de 1990, e a continuidade democrática do país (ao contrário dos demais) afastam a Colômbia do passado em comum com o continente. Os acordos da Colômbia com os EUA estabelecidos desde os anos 1990, para acabar com os cartéis enquanto os demais acreditavam na paz no continente dotaram o Estado de pautas diferentes dos demais (CAVICCHIOLI, 2010, p. 4). Quando os Estados Unidos e Colômbia publicizaram o tratado em 2009 a distância entre a Colômbia e os demais países era tal, e tão precária em termos de medidas mútuas de segurança, que articular as diferentes sobre as bases na América do Sul parecia longe de ser possível.

Antes da reunião extraordinária da UNASUL em Bariloche, na qual a Colômbia concordou em participar, o presidente colombiano Álvaro Uribe fez várias visitas de Estado na América do Sul, para explicitar a necessidade do acordo. O convite não foi aceito por Venezuela e Equador[65]. O primeiro encontro entre dois chefes de Estado da América do Sul para esclarecer a questão ocorreu em Lima, e o então presidente peruano, Alán Garcia, que possuía cooperações militares com os EUA para o combate às drogas e apoiava a Colômbia na luta contra os grupos insurgentes internos, deu um parecer favorável às bases e elogiou a iniciativa colombiana em percorrer a América do Sul para esclarecer suas intenções[66].

O segundo encontro de Agosto de 2009, com a então presidenta chilena Michelle Bachelet, resultou em uma declaração que consistia na relativização da ameaça. “Vários países sul-americanos possuem diversos

---

[65] Jornal El Tiempo, 04/08/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5765589.

[66] O estado de São Paulo, 05/08/2009, disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,uribe-visita-paraguai-chile-e-argentina-para-defender-bases,413882,0.htm.

acordos com distintos países em questões estratégicas" (Mariano Fernández, então chanceler) e se deveria respeitar as decisões soberanas da Colômbia[67]. A reunião com a Bolívia, no mesmo dia, teve resultados diferentes: o país rechaçou a ideia das bases e considerou que a presença militar estrangeira é uma agressão a todo o continente[68].

Na visita do presidente colombiano ao Paraguai, o país declarou respeitar as decisões soberanas se os planos dos Estados forem claros e não mostrarem riscos à região – finalizada em um tom de apoio moderado às pretensões colombianas[69]. A Argentina não se manifestou oficialmente, devido ao seu compromisso em abrigar a reunião extraordinária da UNASUL para tratar do tema, e a presidenta Cristina Kirchner se limitou a falar que não deveria haver conflitos dentro da América do Sul, em referência às polarizações do continente e sobre a ação colombiana em passar a administração das bases para os EUA, que poderia abrir espaço para os EUA atuarem em questões internas dos países sul-americanos[70].

A visita com o Brasil foi a mais longa, tratando não apenas de temas de defesa, mas da aproximação entre os povos e da necessidade em aumentar o intercâmbio econômico dos países, tendo em vista o encontro entre empresários colombianos e brasileiros que seria executada em Setembro do mesmo ano. Ao término da reunião, Lula afirmou que era necessário respeitar as decisões da Colômbia como país soberano e que as dúvidas brasileiras sobre a questão haviam sido esclarecidas, mas que os resultados positivos não anulariam a necessidade de todos os governos da região se reunirem na UNASUL para tratar das questões de segurança e

---

[67] FERNANDEZ para El Tiempo, 04/08/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5775387.

[68] Ibidem.

[69] El Tiempo, 06/08/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3559060.

[70] G1, 05/08/2009. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1256309-5602,00.html.

exporem comumente seus anseios, visando incluir no debate Equador e Venezuela[71]. O princípio da identidade brasileira de solução diplomática de conflitos segue os discursos, e a maior função dada à multilateralidade para questões de segurança é reafirmado, como também é perceptível nas posições brasileiras sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde se reitera que apenas através da coletividade verdadeira se pode criar desenvolvimento da paz em nível mundial (AMORIM, 2007, p. 11).

O Brasil escolhe, assim, seguir com a sua identidade não conflitiva e multilateral para as questões de segurança no continente. Os recursos de segurança brasileiros são limitados e o país não consegue fazer frente ao *overlay* americano; tampouco há essa vontade nas elites brasileiras. Por isso, em frente à politização do tema, aceita quando houve consenso para a convocação da UNASUL, esse era o foro preferencial para tratar da defesa sul-americana. Ao encerrar as visitas bilaterais no Brasil, a Colômbia impediu que o país exercesse influência sobre os demais, e também permitiu que um país com um presidente moderado opinasse sobre a questão antes da reunião da UNASUL, o que poderia influenciar a reunião. Como a posição do Brasil em tornar a questão das bases um tema político criou várias reações parecidas em todo o continente (HAKIM, 2011 – 2012, p. 127), caso as visitas colombianas começassem no Brasil, e não em países politicamente próximos à Colômbia, e houvesse um resultado pouco positivo, poderiam haver respostas similares em todo o subcontinente.

Para Sombra Saraiva (2009, p. 11), as tensões da região sul-americana sobre a questão das bases colombianas cedidas para os EUA se originam nos discursos de segurança de alguns países que se negaram a se modernizar diante de novas confrontações com a realidade. Para o autor, a alternativa de antiamericanismo dos Estados Bolivarianos dificulta o diálogo com os Estados que se mantêm aliados com os EUA,

---

[71] El Tiempo, 06/08/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5788447.

configuração que é difícil de ser alterada rapidamente, pelos consensos criados internamente sobre a presença americana na região. O Brasil busca o caminho do meio, por não ter uma política hostil aos EUA, nem aprovar com facilidade a presença americana em sua área de interesse (ibidem). Ao buscar tal alternativa, o Brasil precisa tentar convergir as posições antagônicas na América do Sul, o que não foi possível na reunião de Bariloche, tanto pela falta de força do Brasil em criar consensos, quanto das formas de anarquia em que a América do Sul criou nas últimas décadas, baseadas no multilateralismo e na resolução negociada de conflitos.

Um dia antes da Reunião de Bariloche, Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores, declarou na Conferência Anual de Embaixadores em Paris que a decisão colombiana deveria ser respeitada, como o presidente Lula havia se declarado na visita de Uribe:

> Obviamente, o Brasil respeita o direito soberano da Colômbia de celebrar acordos internacionais que julgar pertinentes para preservar a ordem em seu país. Mas a presença de bases estrangeiras na América do Sul provoca sensibilidades de natureza política – e mesmo psicológica -, que também precisam ser levadas em conta. [Esse] tipo de arranjo – que pode ser chamado de bases, instalações ou simplesmente “presença” – exige, de um lado, transparência – e até mesmo garantias legais – quanto ao emprego do pessoal e equipamentos estratégicos (AMORIM, 2009).

Na reunião de Bariloche em 28 de Agosto de 2009, o discurso do presidente Lula exaltou a proximidade que os Estados sul-americanos

alcançaram nas décadas de 1990 e 2000. Destacou, também, como as relações intracontinentais tinham se tornado importantes para os países, outrora mais conectados aos EUA e à Europa. Pode-se notar no discurso do presidente, como no artigo de Sombra Saraiva (2011), que há a necessidade em repensar as Relações Internacionais dos países sul-americanos, adaptando-as à realidade.

> (...) nós tivemos em quase todo o século XX uma casta de dirigentes políticos que não gostavam uns dos outros. Todos nós preferiríamos ser amigos dos europeus ou dos americanos. Eu digo isso com a experiência de quem foi dirigente sindical nos anos 80, e nunca fui convidado para ir a um sindicato na América do Sul e era convidado toda semana para ir para a Europa e para ir para os Estados Unidos (SILVA, 2009).

O então presidente do Brasil também destacou a importância da UNASUL para que tal proximidade se mantenha, para uma unidade da América do Sul e para a solução de problemas internamente, o que é indiretamente uma colocação para as opções estratégicas da Colômbia:

> O que eu tenho consciência é que a Unasul, no século XXI, pode fazer uma mudança radical do que aconteceu no século XX, descolonizar a mente intelectual de boa parte da nossa elite e começar a acreditar que a solução de nossos problemas está em nós e não está fora do nosso continente.
>
> Pois bem, é como se um casal, marido e mulher, estivesse dentro de casa com divergências, e o

> vizinho fosse convocado para resolver o problema. Não vai resolver. Ou os dois se entendem e resolvem esse problema ou a hora em que o vizinho sair, o conflito continua (ibidem).

O presidente brasileiro também destacou a importância da soberania e autodeterminação dos povos, em consonância com os valores defendidos pelo Brasil. Lula também propôs uma reunião da UNASUL com o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama (ibidem) para tratar do assunto, envolvendo todas as partes interessadas. Colocando a questão dessa forma, Lula explicita o papel dos EUA para o continente: um ator importante, que tem uma influência dentro da América do Sul para questões de segurança, mas externo à região, consultado quando o subcontinente julga necessário. A região alcançou a autonomia em ter sua própria dinâmica de segurança, onde os Estados Unidos ainda intervém de forma irregular, através de intervenções indiretas ou ações encobertas, com exceção da Colômbia (BUZAN, 2003, p. 309). O presidente Lula da Silva (2009) também esclareceu que a necessidade da reunião UNASUL – EUA era que os Estados Unidos explicassem qual era a política que buscavam para o continente e como tal poderia ser negociada e esclarecida em âmbito multilateral.

O Discurso mostra a preocupação do presidente em atualizar a UNASUL e, posteriormente, em colocar em funcionamento órgãos criados, mas que ainda não tinham entrado em execução, como o secretariado referente ao tráfico de drogas. O presidente do Brasil propôs que esses mecanismos fossem alternativas à cooperação com os Estados Unidos, alegando que

> (...) as bases já estão na Colômbia desde 1952, eu queria de forma muito carinhosa dizer ao

> companheiro Uribe: se as bases americanas estão na Colômbia desde 52 e ainda não resolveu o problema, eu acho que é preciso a gente repensar que outras coisas nós poderemos fazer conjuntamente para resolver (SILVA, 2009).

Apesar dos bons resultados da aproximação continental nas últimas décadas, há de se observar que a UNASUL conta com uma fragilidade operacional por ainda não ter uma base sedimentada entre os Estados-membros e, apesar do tráfico de drogas ser uma agenda comum à todos os Estados, os mecanismos para tal questão não são claros – não há uma força armada comum, ou um entendimento comum sobre quais meios seriam utilizados no caso de um conflito. Para Buzan (2003, p. 314), o Brasil passou a agir como estabilizador hegemônico na região, sendo a sua posição importante nas as questões regionais, sendo reconhecido como um poder importante que intermedeia as relações de poder com EUA. A presença brasileira nas questões políticas regionais, para Buzan (ibidem), faz com que o país tenha mais relevância que os EUA para ações finais. Isso se deve tanto ao protagonismo brasileiro quanto ao menor peso estratégico da região depois dos atentados de 11 de Setembro de 2001. A preferência brasileira pela resolução diplomática de conflitos é importante para concretizar os seus objetivos na região, segundo Buzan, por reforçar o papel brasileiro em busca da estabilidade regional e de seu valor para resolver todos os empecilhos presentes na região. Através da UNASUL, o Brasil tem exercido essa influência com alguma desenvoltura, conseguindo convergir minimamente as políticas dos países da região, encontrando soluções para os problemas regionais sem a presença dos EUA. Também o Brasil busca, através da UNASUL, estabelecer alguns valores comuns à região, para criar uma identidade regional comum – o que vai ao contrário da teoria de Adler e Barnett, que asseguram que primeiro é necessário haver valores comuns, para então

existir a institucionalização desses.

A América do Sul necessita do Brasil na mesma proporção, para buscar projeção como um centro de poder influente no século XXI. A projeção brasileira para questões como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, a criação de mecanismos multilaterais bem-sucedidos e a proteção efetiva de território poderiam tirar o anonimato de todo o continente sobre questões relevantes de segurança (CAVICCHIOLI, 2010, p. 6). O Brasil, estando à frente do continente e levando para as mesas de negociações as necessidades de toda a América do Sul pode se tornar um membro necessário para o subcontinente e um ator proeminente mundialmente. A descrença na UNASUL, no entanto, poderia comprometer esse processo e causar o afastamento diplomático do continente.

O presidente Lula conseguiu evitar uma maior politização dos problemas entre os Estados contrários aos EUA e a Colômbia na reunião de Bariloche através da intervenção do presidente, que criticou a transmissão ao vivo da reunião, que levava os demais representantes a falarem com as suas respectivas populações, não com os demais chefes de Estado para buscar uma resolução do problema. Frente à troca de acusações entre Equador e Colômbia, Lula ressaltou que ataques pessoais aos governantes não seriam produtivos para a resolução da questão[72]. A reportagem do jornal *El País* apontou a importância da reunião da UNASUL, por ser a primeira vez na história da América do Sul em que os presidentes se reuniram para debater uma questão politicamente delicada sem a presença dos Estados Unidos, como ocorria na OEA. Ainda assim, o resultado da reunião foi tímido, gerando um documento que não apoiava, nem condenava, a presença americana nas bases colombianas.

Mesmo com o pioneirismo da reunião, o acordo final desagradou

[72] El país, 28/08/2009, disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2009/08/28/actualidad/1251410408_850215.html.

ao Brasil, que buscava um entendimento de todas as partes - ao governo venezuelano, que queria um rechaço continental ao tratado, e à Colômbia, que esperava respaldo da América do Sul às opções soberanas de seu país. A reunião seguiu com trocas de acusações entre os presidentes da Colômbia, Equador e Venezuela sobre diversos temas que causaram desentendimento entre os Estados[73]. Ao final, depois de mais de seis horas de discussão, pouco consenso foi conseguido e várias outras questões sensíveis a esses Estados foram discutidas.

O documento final da Reunião destaca a necessidade de novos mecanismos de defesa para gerar confiança mútua, a necessidade de combater o terrorismo e o agendamento de uma reunião entre Ministros da Defesa e de Relações Exteriores para que se delineiem mecanismos de confiança mútua (UNASUL, 2009a). Também se pede no documento que o Conselho Sul-americano de Luta Contra o Narcotráfico crie mecanismos e um plano de ação para criar uma estratégia do subcontinente para a luta contra o tráfico de ilícitos na região. O mais próximo de uma resposta contundente à presença americana na Colômbia foi o ponto três, onde se afirmou:

> Reafirmar que la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región.

---

[73] El Tiempo, 28/08/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5962668.

O Brasil convocou uma nova reunião para tratar do assunto, devido ao acirramento das posições, a ser realizada em Quito, em Novembro de 2009. A importância da reunião de Bariloche, no entanto, é notar que há convergências entre os países sul-americanos ao ponto de haver a vontade de todos em discutir um ponto sensível em comum, o que é buscado pelo Brasil explicitamente na constituição de 1988. A bilateralidade histórica (LAFER, 2004, p. 66) começa a ser ultrapassada pelos países, que expõem, através da UNASUL, as ameaças que percebem no continente. Mesmo que a UNASUL ainda seja tímida em suas resoluções, há o despertar de uma mudança na cultura política do continente. Ainda que a convergência dos discursos ainda não se concretize nesse momento, é perceptível a menor influência americana em ditar os discursos dos chefes de Estado.

A reunião da UNASUL em Quito, em 27 de Novembro de 2009, ocorreu devido à declaração de Bariloche pedir um novo encontro para tratar dos mecanismos continentais para a defesa, tangenciando o tema das bases colombianas. Essa nova reunião foi marcada pelo enfraquecimento das relações entre Brasil e Equador pelo contencioso de uma construtora brasileira com obras de infraestrutura em solo equatoriano[74], e pelo aceleramento do processo para o acordo entre Venezuela e Rússia para uma base militar[75]. As tensões entre os Estados influenciaram na resolução coletiva, que buscou colocar uma resposta consensual sobre qual direção o subcontinente deveria seguir nas questões de segurança.

No entanto, a reunião extraordinária de Ministros de Relações Exteriores de Defesa de 27 de Novembro de 2009 tratou o assunto com

---

[74] El Tiempo, 21/11/2009, disponível em: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4679317.

[75] BBC Brasil, 15/10/2010, disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/10/101015_chavez_nuclear_cj_pai.shtml.

mais de substancialidade, sendo o seu resultado uma resolução que cria mecanismos de gerenciamento para as questões de defesa dos Estados, sem rechaçar as opções soberanas que cada um faça. O documento pede o maior intercâmbio de informações, gastos de defesa compartilhados ao início de cada ano fiscal, a notificação formal a todos os Estados da UNASUL quando de qualquer exercício com países externos à região, impedir ações de grupos fora da lei ou terroristas, a defesa da soberania e a não intervenção em assuntos internos (UNASUL, 2009c).

O documento também descarta a possibilidade do uso da força entre os países sul-americanos ou da ameaça, com o fim de manter a estabilidade continental alcançada. Sobre a questão de presença de forças militares estrangeiras, o documento afirma:

> Los Estados miembros de UNASUR garantizarán formalmente que los acuerdos de cooperación em matéria de defensa de los cuales Sean Partes y que impliquen algún grado de presencia em sus territorios de personal militar o civil y/o de armamento y de equipos provenientes de Estados de La región o extrarregionales no serán utilizados de forma que atenten contra La soberania, La seguridad, La estabilidad y La integridad terrirotial de los Estados Sudamericanos. Asegurarán que las actividades emanadas de dichos acuerdos no tendrán efectos de ninguna naturaleza sobre el território y el espacio soberano de La UNASUR (UNASUL, 2009c).

A declaração também repassa para o Conselho de Chefas e Chefes de Estado a atribuição dada ao Conselho de Ministros de Defesa em

observar pontos sensíveis de fronteira e definir ações conforme se verifiquem problemas entre vizinhos, e o problema do combate às drogas para o Conselho Sul-americano de Luta Contra o Narcotráfico.

Parte da possibilidade em haver um maior acordo entre os Estados sul-americanos ocorreu pela publicação do acordo formal entre Colômbia e Estados Unidos, onde se deixou claro quais eram os limites de ação do acordo e que não haveria mudança total de comando da Colômbia para os EUA[76]. Também foram dadas garantias que todos os veículos americanos que ingressassem na Colômbia teriam pelo menos um de seus comandantes colombianos e a utilização de meios de comunicação colombianos só seria feito se com prévia aprovação do executivo. Com tais garantias, a reunião de Quito pôde se iniciar com maiores garantias para os Estados da América do Sul, abrindo caminhos para entendimentos multilaterais de defesa.

A reunião cumpriu, em parte, os seus objetivos e conseguiu criar algumas resoluções para melhorar a clareza de informações no continente, apesar do momento delicado que a América do Sul passava. Várias questões foram postergadas, mas há de se notar a relação mais positiva dos ministros na reunião de Quito que os países tinham bilateralmente. As diferenças não foram empecilho para a formalização da resolução final, prevalecendo a vontade de todos em criar um entendimento regional sobre a questão.

Por buscar o entendimento entre as partes e criar confiança de ser um foro a ajudar os Estados sul-americanos, a UNASUL não busca punir os Estados ou criar sanções coletivas, mas criar consensos. A busca por uma saída diplomática para os conflitos é uma maneira de proteger os interesses brasileiros, que impulsionaram a criação da organização e são os mantenedores dos órgãos da UNASUL. Uma resolução contrária a um Estado levaria a punições por todos os membros, o que poderia gerar uma

---

[76] El Tiempo, 31/10/2009, disponível em http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3695207.

instabilidade na região, indo no sentido oposto que a UNASUL trabalha. Também criar relações negativas com os governos seria contra o interesse brasileiro em se aproximar da região conforme sua tradição diplomática, e o país, por seu peso político, teria que tomar uma posição proeminente frente aos demais para a legitimação de resoluções da UNASUL. Assim, mesmo que a resposta da organização não tenha sido satisfatória para alguns membros, a UNASUL seguiu os seu discurso e o de seu país idealizador, mantendo-se fiel aos valores que a embasaram.

4.2. O VETO DO TRATADO E A DESPOLITIZAÇÃO DA QUESTÃO

Em 8 de Abril de 2010, vários órgãos não governamentais apresentaram, em conjunto, um pedido para a análise da Corte Constitucional da Colômbia sobre a questão da cooperação com os EUA, alegando que o acordo de 2009 criava novas cooperações, e não continuava cooperações anteriores, como já havia sido levantado pela *Comisión Colombiana de Juristas* (JUSTICIA Y VIDA et. al., 2010). Ao criar uma nova cooperação, e não apenas renovar contratos, o acordo deveria ser aprovado pelo congresso nacional, o que não ocorreu, levando à demanda desses movimentos pela anulação do tratado.

A extensão do pedido de inconstitucionalidade toca nos seguintes pontos (ibidem):

- A autorização de missões conduzidas por civis, e não apenas militares, para ações militares;
- A possibilidade de sub-contratação, através do tratado, de empresas americanas para executar ações militares na Colômbia;
- A utilização de identidades militares para a apresentação de americanos no território colombiano,

extinguindo a necessidade de passaportes e vistos de entrada;

- A imunidade diplomática não só sobre os veículos e acampamentos utilizados, como também para questões tributárias e fiscais que estrangeiros têm na Colômbia – este item, especialmente, necessitaria da aprovação de uma nova lei, que deveria ser negociada internamente entre os parlamentares;
- Deixar a cargo do Tribunal Penal Internacional qualquer delito que oficiais americanos venham a cometer em solo colombiano.

O caso foi julgado pela corte constitucional e, em 18 de agosto de 2010, o pedido foi acatado e o acordo perdeu o efeito[77]. O novo presidente, Juan Manuel Santos, deixou claro que seguiria a cooperação íntima com os EUA, mas que priorizaria o melhoramento das relações com os Estados Sul-americanos[78]. O acordo, que após a declaração de inconstitucionalidade, deveria passar pelo congresso para ser aprovado, o que não ocorreu, sendo deixado de lado pela administração de Santos, que era ministro da segurança e negociou o tratado. A negativa de Santos mostrou que a América do Sul ganharia importância em sua agenda presidencial e, também, que o governo primava, como os demais, pela construção de um entendimento comum sobre segurança na América do Sul, dando um passo para reduzir a dependência em relação aos EUA. Para o Brasil, a negativa foi um reforço à sua importância, e das instituições propostas, para questões de segurança, fazendo com que a sua voz e a da coletividade sul-americana fosse parte das decisões dos demais

---

[77] BBC Mundo – Latinoamérica, 18/08/2010, disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100817_0027_colombia_estados_unidos_acuerdo_militar_corte_rb.shtml.

[78] El Pais, 19/08/2010, disponível em: http://elpais.com/diario/2010/08/19/internacional/1282168811_850215.html.

Estados.

4.3. O ACORDO MILITAR ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS DE 2010

Logo após o veto sobre o tratado sobre a alocação as bases militares na Colômbia para os EUA, o Brasil assinou um acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, após 33 anos desde o último tratado bilateral do tipo entre os dois países. Para Hakin (2011/2012, p. 127), a assinatura de atos militares após o rechaço sobre o acordo colombiano-americano foi uma mensagem clara aos Estados Unidos. O Brasil, ao tomar tal decisão, mostra que não é contra a presença americana na sua área de influência desde que feita em seus moldes. Assim, fica tacitamente estabelecido que a presença dos Estados Unidos na América do Sul deveria seguir os princípios colocados pelo Brasil e ter consonância com os valores que o Brasil buscava estabelecer para o continente. É uma ação clara de um país com peso político fundamental para a região em exigir ser ouvido quando os assuntos de segurança tocam a sua área de influência.

O acordo foi imediatamente submetido à UNASUL, conforme fora estipulado na reunião de Quito em 27 de Novembro de 2009 para todos os acordos com países de fora da América do Sul, recebendo elogios dos representantes *pro tempore* da organização[79]. Uma nota do Itamaraty[80] esclareceu que o acordo buscava abrir vias de diálogo entre os dois países

---

[79] G1, 20/04/2010, disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/04/brasil-entrega-a-unasul-texto-de-acordo-militar-com-eua.html.

[80] Tamaraty, 07/04/2010, disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/07/brasil-eua-acordo-sobre-cooperacao-em-defesa/?searchterm=.

e o estabelecimento de medidas que tratassem as partes como iguais e que fosse benéfico para ambas as partes. O comunicado também deixou claro que o acordo tinha uma cláusula de garantias aos vizinhos e a inviolabilidade territorial dos mesmos. O tratado também é bem mais simples que o estabelecido entre EUA e Colômbia, observando assuntos menos delicados ao continente e à soberania das partes. No artigo referente à cooperação, os assuntos tema do acordo parecem muito mais um ato de boa vontade entre as partes que um marco de novo momento nas relações binacionais (MRE, 2010):

> Artigo 2 – Cooperação
> A cooperação entre as Partes pode incluir:
> Visitas recíprocas de delegações de alto nível a entidades civis e militares;
> Conversações entre funcionários e reuniões técnicas;
> Reuniões entre as instituições de Defesa equivalentes;
> Intercâmbio de instrutores e pessoal de treinamento, assim como de estudantes de instituições militares;
> Participação em cursos teóricos e práticos de treinamento, orientações, seminários, conferências, mesas-redondas e simpósios organizados em entidades militares e civis com interesse na Defesa, de comum acordo entre as Partes;
> Visitas de navios militares;
> Eventos culturais e desportivos;
> Facilitação de iniciativas comerciais relacionadas à área de Defesa; e

> Implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de defesa, considerando a participação de entidades militares e civis estratégicas de cada Parte.

O artigo 4º estipula que as partes serão responsáveis cada uma por sua parte nos gastos com a cooperação, salvo se algum outro acordo específico estipule o contrário. Por isso, qualquer atividade relativa ao acordo será condicionada à disponibilidade de recursos das partes. Uma das partes do tratado em que os valores dos Estados Unidos e as razões que levaram a assinar o acordo com o Brasil ficam no artigo 5º, alínea 1, em que se afirma:

> Os Agentes Executivos das Partes deverão facilitar a implementação do presente Acordo. O Agente Executivo do Brasil será o Ministério da Defesa; o Agente Executivo dos Estados Unidos será o Departamento de Defesa.

Este artigo representa uma garantia onde os presidentes e os departamentos de defesa deverão agir para a rápida internalização do acordo, o que demonstra a insatisfação do governo americano com o veto do tratado pelo Conselho de Estado e do Tribunal Superior colombiano. É factível que, mesmo continuando a cooperação bilateral, a falta de cooperação dos ministérios e da presidência colombiana para a execução do acordo frente a todos os obstáculos políticos que o país teve desde o anúncio no tratado desagradou aos EUA, que buscavam a continuidade de suas ações militares na América do Sul. No artigo 7º, alínea 2, novamente a cooperação é tida como uma instância superior ao tratado, ao afirmar que “A denúncia deste Acordo não afetará os programas e atividades em

curso no âmbito do presente Acordo, salvo se acordado em contrário pelas Partes".

Ambos os Estados precisavam deixar claro que suas posições e seu discurso para a América do Sul não tinha se alterado com a assinatura do tratado no continente, do lado do Brasil, e a renúncia a uma cooperação-chave para seus objetivos no continente, do lado americano. Assim, o acordo de 2010, apesar de demasiado vago, é um importante discurso das partes sobre a necessidade em serem notadas pelos demais Estados, em fazerem-se presente aos demais e em não serem aceitos que suas percepções sejam ignoradas. Mesmo que Brasil e Estados Unidos tenham diferentes percepções do valor estratégico e do valor da América do Sul, o momento de assinatura do tratado de 2010 é um símbolo do momento que ambos passavam. Apesar da visão brasileira contrária à presença americana na região, não há contradição entre o acordo e o discurso brasileiro sobre questões de segurança.

4.4. OBSERVAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A maior influência brasileira na América do Sul fez possível que o continente caminhasse para entendimentos comuns regionais que resultaram na criação da UNASUL que, mais que facilitar a integração econômica, é um foro de debates entre os sul-americanos para debater problemas políticos de forma multilateral e, ao mesmo tempo, sem a intervenção de grandes potências mundiais. Ainda que as normas e os tipos de laços que os Estados criem sejam diferenciados, a criação da UNASUL é um passo importante no processo de integração do continente. Mesmo sendo um projeto brasileiro, a organização tem personalidade própria e conjuga diferentes posições, dando o mesmo espaço para todos os membros. Apesar de a questão das bases ter sido resolvida

internamente, a despolitização do tema na América do Sul ocorreu anteriormente, com as reuniões extraordinárias de chefes de Estado e de Ministros da Defesa, que se articularam para ampliar a troca de informações entre os países. A assinatura do tratado entre Brasil e EUA logo em seguida é um sutil recado que esses Estados não são rivais no continente e que querem ambos manter a sua presença na América do Sul. Esse tratado entre Brasil e Estados Unidos também mostra a força do Brasil no continente, pois não houve contestação organizada dos demais. A submissão do tratado brasileiro à aprovação da UNASUL também sinaliza que o país não permitirá ser excluído dos assuntos de segurança do continente, como a Colômbia fez ao anunciar o acordo apenas na sua fase final.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho é uma explanação de que a cultura de segurança nacional dos Estados é determinante para como esse vê o Sistema Internacional e as possíveis ameaças à sua existência. As determinações da identidade nacional brasileira – como sul-americano, como líder regional, como uma das grandes economias do mundo – são relevantes para compreender de forma mais precisa de que forma os discursos se articulam. Como a proposição da UNASUL, a presença na resolução de conflitos na região e a busca por novos arranjos econômicos mundiais. Baseados nesses “rótulos” que baseiam as construções do que é o Estado e a nação (KATZENSTEIN, 1996, p. 7), percebe-se que o Brasil não utilizaria de quebras de relações diplomáticas (entendido como um ato claro de descontentamento com uma ação de um determinado país) com os Estados da América do Sul para chegar aos seus objetivos políticos.

Ainda que exista desconforto com a presença americana, que ameaça os espaços de influência brasileiros na região e pode reduz a autonomia dos Estados, o Brasil busca a unidade entre os Estados sul-americanos e a defesa dos interesses junto aos EUA, com quem sempre manteve boas relações. Não possuindo grande capacidade militar, tampouco um inimigo externo claro para quem utilizar seus armamentos, a diplomacia tem servido bem para responder às questões de segurança brasileiras. A robustez que o Itamaraty alcançou desde a redemocratização, passando da fase uniparadigmática para um entendimento multifacetado das RI, e valendo-se da PDN e da EDN, além da criação da ABIN e do Ministério da Defesa, atua para melhorar a capacidade do Brasil em localizar possíveis ameaças e dar uma resposta adequada a elas.

Nisso, a criação da UNASUL beneficia o Brasil. Sendo um dos objetivos da Política Externa promulgados na Constituição de 1988, a

união das nações sul-americanas é um instrumento político que converge posições dos Estados sem a influência de potências estrangeiras. Ainda que essa convergência ainda não aponte para uma resposta comum, como o governo brasileiro objetiva, havendo vontade de todos os países sul-americanos em negociar sem a influência externa, já se nota uma quebra com a importação de dinâmicas de ameaças e questões políticas importadas do centro. Um exemplo disso é a limitada aceitação da importação da questão do terrorismo pelos países sul-americanos.

A importação da dinâmica macrossecuritizadora do terrorismo pela Colômbia deveu-se, especialmente, à cooperação para a paz estabelecida no Plano Colômbia e nas ações seguintes. Havia uma demanda pela inclusão na agenda do terrorismo pelos governantes colombianos. Essa mesma demanda poderia ser utilizada para a imposição de uma agenda para o Brasil, especialmente pelas tentativas americanas em comprovar que existiram grupos atuando na fronteira com a Argentina e o Paraguai. Assim, a Colômbia buscou se integrar de uma agenda internacional, enquanto o Brasil optou pelo distanciamento da questão, pois definir uma agenda antiterrorista poderia prejudicar a ascensão do país e a autonomia de ação que tinha conseguido galgar dentro da América do Sul. Com a não-aprovação da Iniciativa Andina Anti-Drogas, a questão do narcoterrorismo ficou bastante limitada à Colômbia e ao Peru (ainda que este em menor grau de cooperação).

A autonomia pelo distanciamento brasileira e de grande parte da América do Sul permitiu que o subcontinente criasse convergências que outrora não foram possíveis. Isso ocorreu porque os problemas e questões de segurança levantados nesse período foram mais fortes intra que extra regionalmente. As questões de fronteiras, a invasão de territórios, a nacionalização de ativos estrangeiros, a busca por autonomia e os grandes protestos que foram foco de atenção dos governos não se enquadram na luta mundial pelo terrorismo. Sequer os governos levantam tal hipótese ao lidar com problemas internos ou regionais.

A assinatura do tratado de 2009 quase rompeu a autonomia regional criada, pois seus objetivos eram combater as guerrilhas e o terrorismo na América do Sul, não se restringindo à Colômbia. Ainda que os Estados não se sentissem ameaçados por uma invasão de território pelos EUA (à exceção de Venezuela e Equador), as explicações sobre a utilidade das bases no continente trouxe de volta o medo de importações de dinâmicas no lugar de criação de questões e soluções regionais. Com a invasão do território equatoriano em 2008, e o anúncio que as guerrilhas seriam combatidas em todos os lugares que estivessem, a América do Sul, especialmente o Brasil, poderia sofrer com a vigilância maior dos EUA para região. A solução multilateral dada à questão para que essa deixasse de ser um problema político regional é a prova que a identidade de segurança sul-americana tem se tornado mais forte não apenas para o Brasil, mas para todo o continente. Ainda que não haja uma Comunida de Segurança, como o Brasil idealiza, os valores compartilhados e as expectativas em relação aos conflitos do continente tem se tornado mais fortes. Não existe a aceitação total do Brasil como um líder, mas tampouco os demais Estados o veem como um Estado ameaçador – mesmo que isso não signifique a inexistência de conflitos.

O discurso do Brasil para as questões de segurança, como foi possível apurar nesta dissertação, tem se mantido perene e baseado em seus valores centrais, ainda que exista uma constante atualização de atores e mecanismos em sua política de segurança, e existam preferências governamentais em ressaltar um ou outro valor. Os mecanismos criados internamente permitem ao Brasil melhores formas de gerenciar o que é mais relevante para o país e manter seu discurso fluido. Mesmo que o Brasil não consiga gerar consensos de segurança, existiu legitimação de seus discursos ao apontar a questão das bases colombianas como uma ameaça ao continente. Pois mesmo que as normas internas ou sub-regionais em que os países ingressem sejam distintas, os Estados reconhecem que existem ligações entre o Brasil e a América do Sul cada

vez mais fortes que criam questionamentos de natureza parecida entre os Estados.

4 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Marcelo Felipe. A reativação da quarta esquadra estadunidense: cooperação ou disputa na Amazônia Azul? Rio de Janeiro, escola de guerra natal, curso de Estado Maior, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Brasília, revista brasileira de política internacional, vol. 47, nº 1, 2004.

ALSINA, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Brasília, Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, nº 2, 2003.

AMARIS, Edwin Murillo. Politica exterior Colombo-brasileña desde el presidencialismo: uma apuesta fuerte?. In: FLEMES, Daniel. PASTRANA, Eduardo. Colombia y Brasil: sócios estratégicos em La construcción de Suramérica?. Bogotá: Pontificia Universidad Javieriana: Fundación Konrad Adanuer, 2012.

AMORIM, Celso Luís Nunes. Entre o desequilíbrio unipolar e a multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Pós-Guerra Fria. São Paulo, Instituto de estudos avançados, Dezembro de 2012.

AMORIM, Celso. A diplomacia multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa. Rio de Janeiro, II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 5 de Novembro de 2007.

AMORIM, Celso. Agir por uma Governança global melhor. Paris: Conferência Anual dos Embaixadores, 27 de Agosto de 2009. In: Repertório de Política Externa Brasileira. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

AMORIM, Celso. Criação e Inovação na Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro, Conferência na Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia – UFRJ. 25 de Abril de 2008. In: Repertório de Política Externa Brasileira. Brasília, Fundação Alexandre

de Gusmão, 2009.

AMORIM, Celso. Segurança Internacional: novos desafios para o Brasil. Rio de Janeiro, Contexto internacional, vol.35, n.1, 2013.

ARDILA, Martha. Potencia regional secundaria em definicion: Colombia entre sur y centroamérica. Bogotá, revista papel político, vol. 17, nº 1, 2012.

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: Boitempo, 1994.

BANDEIRA, Moniz. Formação do império americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. São Paulo: Civilização Brasileira, 2005.

BARNETT, Michael. Identity and alliances in the Middle East. KATZENSTEIN, Peter. The culture of national security. Nova Iorque, Columbia University press, 1996.

BARÔMETRO DAS AMÉRICAS. El crecimiento económico y la confianza en las instituciones de gobierno: Un análisis comparado de la evolución en las percepciones de las élites y los ciudadanos de América Latina. Salamanca, Boletim PNUD e intitudo de iberoamerica, 2011.

BAROMETRO DE LAS AMERICAS. Cultura politica y democracia en Colombia: 2006. Bogotá, universidad de lós Andes, 2006.

BARRETO, Fernando de Mello. A Política Externa após a redemocratização: tomo II – 2003 – 2010. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

BARROS, Pedro Silva. RAMOS, Fellipe. O novo mapa da integração Latino-americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003 – 2013). Foz do Iguaçu, UNILA, revIU, vol. 1, nº 2, 2013.

BARTOLOMÉ, Mariano. Uma aproximación a La “herogeneidad militar” em America Latina. Santiago, Revista política y estratégia, nº

107, 2007.

BEITELL, June. Colombia: issues for congress. Washington: Congressional Research service, 2011.

BEITTEL, June. Colombia: background, US Relations and congressional interest. Washington, Congressional Research Service, 28 de Novembro de 2012.

BELTRÁN, Miguel. OBANDO, Liliana. Colombia ¿ terrorismo o insurgencia armada?. Mérida, ULA, revista fermentum,vol. 16, nº 46, 2006.

BERGER, Thomas. Norms, identity and National Security in German and Japan. In KATZENSTEIN, Peter. The culture of national security. Nova Iorque, Columbia University press, 1996.

BOSSI, Fernando Ramón. Construir a ALBA a partir dos povos. Disponível em: http://www.alianzabolivariana.org/que_es_el_alba.php#ancla3. Disponibilizado em 2010.

BRAGA, Maria do Socorro. PASQUARELLI. Bruno. Significados da chegada do PT à presidência da república: reflexões iniciais. Campinas: revista ideias, ano 2, 2011.

BRANCO, Walter Romero Castelo (2001): Amazônia: a crise de integridade do Estado. Rio de Janeiro. ECEME.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. Londres, Revista Review of international studies, nº 35, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and powers: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Securíty: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPBELL, David. Writing security. Minneapolis, University of Minessota press, 1992.

CAMPOS, Flavio. DOLHNIKOFF, Mirian. Manual do candidato: História do Brasil. Brasília, FUNAG, 2003.

CARDOSO, Fenando Henrique. Discurso na cerimônia de ativação do primeiro complexo operacional SIPAM/SIVAM. Manaus, 25 de julho de 2002 (b). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fenando Henrique. Discurso na solenidade de apresentação dos estagiários da Escola Superior de Guerra (ESG). Brasília, 7 de Agosto de 2002. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso da cerimônia "Batismo de aviões". Anápolis, 24 de julho de 2002 (a). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso de anúncio da política de defesa nacional. Brasília, 7 de Novembro de 1996. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na cerimônia de sansão do projeto de lei que cria o Sistema Brasileiro de Inteligência e a Agência Brasileira de Inteligência. Brasília, 7 de dezembro de 1999b. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na solenidade de sanção do projeto de lei que cria o Ministério da Defesa. Brasília, 10 de junho de 1999a. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CARDOSO, Fernando Henrique. Palestra ara os concludentes dos cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro, 29 de Novembro de 2001. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

CASTELAN, Daniel Ricardo. A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a liberalização brasileira. Rio de Janeiro: contexto internacional, vol. 23, nº 2, 2010.

CASTRO, Celso. Amazônia e defesa nacional. São Paulo, editora FGV, 2006.

CAVICCHIOLI, Manuel Iglesias. US foreign policy, the South American integration, and the case of the military bases in Colombia. Barcelona: REEI, Maio de 2010.

CEPIK, Marco. CARRA, Marcos. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul. Rio de Janeiro: observatório político sul-americano, análise de conjuntura OPSA, nº 4, 2006.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Rio de Janeiro, Revista Brasileira de política internacional, vol. 45, nº 1, 2004.

CERVO, Amado Luiz. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. Rio de Janeiro: revista brasileira de Política Internacional, vol. 45, nº 1, 2002.

CERVO, Luiz Amado. Política exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Brasília, revista brasileira de política internacional, vol. 46, nº 2, 2003.

CERVO, Amado Luiz. Venezuela e seus vizinhos. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. CARDIM, Carlos Henrique. Venezuela: visões brasileiras. Brasília: FUNAG, 2007.

CIA. The world fact book: Colombia. Washington, 1999.

COGGIOLA, Osvaldo. Economia política do comércio internacional de drogas. Goiânia, Revista comunidade, mídia e cidade, 2006.

COSTA, Wanderley. O Brasil e a América do Sul:cenários geopolíticos e desafios da integração. Paris/São Paulo, revista franco-brasileira de geografia, nº 7, 2009.

COUTO, Leandro Freitas. A iniciativa para a Integração da

infra-estrutura regional Sul-americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. Rio de Janeiro, Revista oikos, vol. 5, nº 1, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do sul (1990 – 2005). Brasília, UnB, IRI, 2006.

CRANDALL, Russel. Driven by drugs – US policy towards Colombia. Londres, Lynne Rienner Publishers, 2002.

DAGNINO, Renato. A indústria de defesa no governo Lula. São Paulo, editora Expressão Popular, 2010.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Encuesta de cultura política 2007 – informe de resultados. Bogotá, Governo da Colômbia, 2008.

DESHAZO, Peter. PRIMIANI, Tanya. MCLEAN, Phillip. Back from the brink: evaluating progress in Colombia. Washignton, CSIS, 2007.

DUCE, Mathias. O subinperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003 – 2007). Porto Alegre: UFRGS, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2007.

ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL. Brasília, 2008.

FILIPE, Ângela Marques. *Dinâmicas do Estado falhado e do conflito na Colômbia: A Economia da Droga***.** Lisboa, Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais, 2007.

FORTUNA, Marcel. La política exterior brasileña: entre La continuidad y La innovacción. In HOFMEISTER, Wilhelm. ROJAS, Francisco. SOLIS, Luis Guillermo. La percepción de Brasil em el contexto intacional: repspectívas y desafios. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer – Stiftung, 2007.

FRANCHINI, Hélio. A política esterna independente em ação: a conferência de punta del este em 1962. Rio de Janeiro, revista brasileira de política internacional vol. 48, nº 2, 2005.

FUCCILLE, Luís Alexandre. Democracia e questão militar: a

criação do Ministério da Defesa no Brasil. Campinas, Unicamp, Institutto de filosofia e ciências humanas, 2006.

GAO. *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance*. Disponível em: http://www.gao.gov/highlights/d0971high.pdf. Acesso em 30 de Agosto de 2013.

GARCIA, Eugênio. O pensamento dos militares em política internacional (1961, 1989). Rio de Janeiro, revista brasileira de política internacional, vol. 40, nº 1, 1997.

GOMES, Dilia. MEJIA, Maria Isabel. Nova Granada: Universidad militar de nueva granada, facultad de derecho, 2010.

HAKIM, Peter. ¿Por qué Estados Unidos y Brasil no tienen una buena relación?. Washington, Foreign affairs latinoamérica, vol. 11, nº 1, 2011.

HAKIM, Peter. O Brasil na agenda de segurança dos EUA. São Paulo: Revista Brasileira de Política Externa, vol. 20, nº 3, Dez, Jan, Fev 2011 – 2012.

HERNANDEZ, Saúl. *Relaciones peligrosas*: Estados Unidos y su cooperación militar en Colombia, México y Venezuela (1991-2010). Seul, vol. 25, nº 2, 2011.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina no fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro: estudos avançados, vol. 16, nº 46, 2002.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra fria. Rio de Janeiro, revista de Estudos Avançados, vol. 16, nº 46, 2002.

HIRST, Monica. Understanding Brazil – United States Relations. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

IACSON, Adam. POE, Abigail. After Plan Colombia: avaluating integrated action, the next phase of US assistance. Washington, center of

international policy, Dezembro de 2009.

IKENBERRY, G.J. *Liberal Leviathan: The origins, crisis and transformation of the American World Order.* Princeton University Press: Princeton, NJ, 2011.

IPEA. Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria – 1991 – 2009. Rio de Janeiro, IPEA, 2012.

ITAMARATY. América do Norte – defesa. 2 de Janeiro de 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.1.11-america-do-norte-defesa.

ITAMARATY. Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Letícia – comunicado conjunto Brasil – Colômbia. Letícia, 21 de Janeiro de 2005. Nota nº 34. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2005/01/21/visita-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a.

ITO, Takatoshi. DOMINGUES, Katrhyn. QURESHI, Moeen. SHENGMAN, Zhag. YOSHITOMI, Masaru. Capital Flows to East Asia. Chicago: University os Chicago Press, 1999.

JUSTICIA Y VIDA, MOVIMIENTO MAGISTERIAL DIGNIDAD EDUCATIVA, RED DE COLOMBIANOS UNIDOS POR DERECHOS CONSTITUCIONALES, MESA CONTRA LA IMPUNIDAD, CIRCULO DEL PENSAMIENTO LATIOAMERICANO. Demanda de inconstitucionalidad Del acuerdo sobre bases militares. Bogotá, Agencia latinoamericana de información, 2010. Disponível em: http://alainet.org/active/37362.

KATZENSTEIN, Peter. Introduction: Alternative perspectives on National Security. In: KATZENSTEIN, Peter. The culture of national security. Nova Iorque, Columbia University press, 1996.

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. Power and Interdependence in the information age. Nova Iorque, revista Foreign Affairs, vol. 77, nº 5,

1998.

KING, Robert. U.S.Colombia relations : hearing. Washington: Foreign Affairs, 2007.

LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. São Paulo, perspectiva, 2007.

LEMUS, Maria Clemencia. STANTON, Kimberly. WALSH, John. Colombia: a vicious circle of drugs and war. In: YOUNGERS, Colleta. Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy. Boulder, Lynne Rienner publicações, 2005.

LINS, João Vicente Nascimento. O Plano Colômbia e o impacto nas relações entre Brasil e Colômbia. In MATHIAS, Meire. Grupo de trabalho IV: política exterior e relações internacionais. Maringá, 2001.

LOPES, Julio Cesar da Silva. O plano Colômbia e a Amazônia brasileira: intervenção, militarização e defesa na segunda metade do século XX. Londrina, UEL, centro de ciências sociais e humanas, 2009.

LOPEZ-MAYA, Margarita. The change on the discourse of US-Latin American relations from the end of the second world war to the beginnng os the cold war. REvista review of international policial economy, vol. 2, nº 1, 1995.

LOURENÇÃO, Humberto José. A defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Campinas, UNICAMP, PPGCP, 2003.

LUZZANI, Telma. Territolios vigilados: como opera La red de bases militares norteamericanas em sudamerica. Madrid, Editorial debate, 2012.

MAGNOLI, Demetrio. Manual do candidato: Política Internacional. Brasília, FUNAG, 2003.

MARES, David. Violent peace. Nova Iorque, Columbia University press, 2001.

MARQUES, Adriana. Concepções estratégicas brasileiras no context internacional do pós guerra fria. Curitiba, revista de sociologia

política, nº 20, 2003.

MARTINS, João Roberto. As forças armadas brasileiras e o Plano Colômbia, in CASTRO, Celso. Amazônia e a defesa nacional. Rio de Janeiro, editora FGV, 2006.

MARTINS, José Ricardo. O Brasil e a Unasul: um processo de construção de liderança e integração regional. Curitiba, UFPR, PPGS, 2011.

MEJIA, Daniel. URIBE, Maria José. IBAÑEZ, Ana Maria. Na evaluation of the Macarena Integral Consolidation Plan. Bogotá, Centro de Estudios sobre desarollo economico, 2011.

MENDONZA, Darío Germán Umaña. Economia colombiana na conjuntura: uma aproximação crítica. In CARDIM, Carlos Henrique. Revista Diplomacia, Estratégia Política. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2007, 7ª Edição.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia nacional de defesa. Brasília, 18 de Dezembro de 2008.

MINISTERIO DA DEFESA. Programas do ministério da defesda no PPA 2012 – 2015. Brasília, Ministério da defesa, 2012.

MONTEIRO, Licio Caetano. Políticas de segurança nas fronteiras na Amazônia sul-americana: uma comparação entre Brasil e Colômbia. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Estudos de Defesa, 2011.

NOGUEIRA, Antônio. Requerimento à comissão da Amazônia, integração nacional e de desenvolvimento regional. Brasília, 25 de Maio de 2004. Disponibilizado pela câmara federal em http://www.camara.gov.br/sileg/integras/222219.pdf.

OLIVEIRA, Amâncio. ONUKI, Janina. Liderança hegemônica e integração regional: o Brasil na visão das elites do Cone Sul. Brasília, revista cena internacional, vol. 2, nº 2, 2000.

OLIVEIRA, Eliézer. A estratégia nacional de defesa e a reorganização e transformação das forças armadas. Brasília, revista interesse nacional, nº 2, 2009.

ORAMA, Juan. US military evolution in counternarcotic operations in Latin America. Carlisle: US Army War College, 2001.

PADILHA, Luiz. Brasil: um incrível (e enorme) erro geopolítico. Online, 03/01/2014. Disponível em: http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=35362. Acesso em 22/01/2014.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. Canoas, revista diálogos, nº 16, 2010.

PECENY, Mark. DURNAN, Michael. The FARC's Best friend: US antidrug policies and the deepening of Colombia Civil War in the 1990. Novo Méwxico: New Mexico University, 2006.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o Sistema Internacional. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007.

PENNA, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo – o centro de informações do exterior e a repressão no Cone Sul (1966 – 1979). Rio de Janeiro, revista brasileira de política internacinal, vol. 52, nº 2, 2009.

PEREZ, David Fernando Fonseca. Balance de las operaciones de interdicción aérea contra el narcotráfico entre Brasil y Colombia durante La administración Uribe I. Bogotá, Universidad mayor de Nuestra Señora Del Rosario, facultad de relaciones internacionales, 2009.

PINHEIRO, Letícia. HIRST, Monica. Política externa do Brasil em dois tempos. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Política Internacional vol. 38, nº 1, 1995.

POLAND, John Lindsay. Pentagon continues contracting US companies in Latin America. Nova Iorque, Fellowship of Reconciliation, 31 de Janeiro de 2013.

POLAND, John Lindsay. Retreat to Colombia: The Pentagon Adapts Its Latin America Strategy. Nova Iorque: presbiterian peace fellowship, 2011.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL. Brasília, decreto 5484 de

2005.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL. Brasília, presidência da república, 1996.

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.Brasília, presidência da república 2005.

PORRAS, Eduardo Velosa. Las ideas em La relación Colombia-Brasil. Institucionalismo y constructivismo. In: FLEMES, Daniel. PASTRANA, Eduardo. Colombia y Brasil: sócios estratégicos em La construcción de Suramérica?. Bogotá: Pontificia Universidad Javieriana: Fundación Konrad Adanuer, 2012.

Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 30 de junho de 2005.

Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília, 1996.

RAGA, Juan Carlos. Political culture of democracy in colombia. Nashville, vanderbilt university, 2011.

RAMIREZ, Socorro. A Colômbia e o brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. Bogotá, Nueva Sociedad – especial em português, 2009.

RAMIREZ, Socorro. Colombia – Brasil. Distante vecindad se fortalece en la segurdad y el comercio. Bogotá, revista analisis politico, nº 58, 2006.

REBELLO, Claudia Assaf Bastos. Necessidade de inteligência do Estado Brasileiro. Brasília: revista brasileira de inteligência, vol. 2, nº 2, 2006.

RENNO, Lucio. SMITH, Amy. LAYTON, Matthew. BATISTA, Frederico. Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão cidadã. Nashville, vanderbilt university, 2012.

RESTREPO, Cesar Andrés. Colombia: seguridad y defensa em las fronteras. Bogotá, fundación seguridad y democracia, 2009.

RIPPEL, Márcio Pereira. O Plano Colômbia como Instrumento da

Política Norte-Americana para a América Latina e Suas Conseqüências. Revista da Escola de Guerra Naval.

RODRIGUES, Thiago. A infindável guerra americana: Brasil, EUA e o narcotráfico no continete. São Paulo, São Paulo em perspectiva, 2002.

ROJAS, Diana. Plan Colombia II: ¿más de lo mismo?. Bogotá, revista colombia internacional, nº 65, 2007.

ROMAN, Ortiz. The Uribe administration's security strategy: balancing opportunities and challenges. Madrid: Real Instituto Elcano, Latin America, nº 46, 2005.

RORATO, João Manuel. CARNIELLI, Beatrice Laura. O pensar e a criação de um organismo de inteligência federal no Brasil: antecedentes históricos. Brasília: revista brasileira de inteligência, vol. 2, nº 2, 2006.

RORATO, João. CARNIELLI, Beatrice. O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos. Brasília, Revista Brasileira de Inteligência, vol. 2 nº 2, 2006.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso diante do compromisso assumido no congresso federal. Brasília, 1º de Janeiro de 2011(a). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso durante a cerimônia de formatura da turma 2009 – 2011 do Instituto Rio Branco. Brasília, 20 de Abril de 2011(b). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso na solenidade de apresentação de Oficiais-generais recém promovidos. Brasília, 19 de Dezembro de 2011(c). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SANTOS, Marcelo. O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria. São Paulo: FAPESP, 2007.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. Rio de Janeiro: revista brasileira de política internacional, vol. 53, nº 1,

2010.

SANTOS, Maria Helena. Exportação da democracia na política americana no pós Guerra Fria: doutrinas e uso da força. São Paulo: revista brasileira de política internacional, vol. 53, nº 1.

SARAIVA, José Flavio Sombra. As trincheiras de Bariloche: a propósito da Reunião de Cúpula da Unasul. Brasília: Meridiano 47, nº 109, 2009.

SARNEY, José. Discurso do dia do Diplomata. Brasília, 1987. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SARNEY, José. Discurso em cadeia nacional de rádio sobre a promulgação da constituição brasileira. Brasília, 4 de Outubro de 1988. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SEABRA, Raphael. A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo. Goiânia, revista sociedade e cultura, vol. 13, nº 2, 2010.

SENHORAS, Elói Martins. Policymaking brasileiro em Segurança e Defesa. São Carlos: ENABED, 2007.

SENNES, Ricardo. ONUKI, Janaina. OLIVEIRA, Jorge Amâncio. La política exterior brasileña y La seguridad hemisférica. Santiago: FLACSO, revistas fuerzas armadas y sociedad, ano 18, nº 3-4, 2003.

SERAFINO, Nina. Plan Colombia legislation and assistance (FY2000 – FY2001). Washington, CRS report to congress, 2001.

SILVA, Luiz Inácio da. Pronunciamento do presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene no Congresso Nacional. Brasília, 01 de Janeiro de 2003(a).

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso em almoço oferecido aos formandos do Instituto Rio Branco. Brasília, 18 de Setembro de 2003(b). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso na cerimônia alusiva à primeira solda do gasoduto Urucu – Manaus. Coari, 01 de Junho de 2006(b). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso na cerimônia de

cumprimentos e apresentação dos oficiais-generais recém-promovidos. Brasília, 7 de dezembro de 2005. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso na cerimônia de imposição da Condecoração da Ordem do Mérito Naval. Brasília, 14 de maio de 2003. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso na reunião regional americana da Organização Internacional do Trabalho. Brasília, 3 de Maio de 2006(a). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso no conselho de Relações Internacionais – council on foreign relations. Nova Iorque, 25 de Setembro de 2003 (c). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio. Intervenção do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-americanas. Bariloche, 28 de Agosto de 2009. Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Luiz Inácio. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no congresso nacional. Brasília, 1 de Janeiro de 2003(a). Disponibilizado pela Biblioteca da Presidência da República.

SILVA, Marcele Costa. Amazônia e Política de Defesa do Brasil (1985 -2002). Campinas, Unicamp,Instituto de filosofia e ciências humanas, 2004.

SOUZA, Deywison. Unasul e a governança de segurança. João Pessoa, Revista de Estudos Internacionais, vol. 1, nº 1, 2013.

TEIXEIRA, Augusto Wagner Menezes. Plano Colômbia: implicações para o Brasil. Fortaleza: revista tensões mundiais, volume 6, nº 10, 2010.

TEIXEIRA, Augusto Wagner. SOUSA, Valéria. O desafio do uso da força e a evolução das medidas de confiança mútua no Conselho de

Defesa Sul-americano da UNASUL. Brasília, revista meridiano 47, nº 140, 2013.

TICKNER, Arlene. PARDO, Rodrigo. Estados Unidos, Colombia y sus vecinos: los desafios externos de la "seguridade democrática". Washington, revista foerign affairs en español, 2003.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La polemica sobre La legalizacion de drogas em Colombia, el presidente Samper y lós Estados Unidos. Nova Iorque: Latin American Research review, vol. 35, nº 1, 2008.

TOKATLIAN, Juan. Colômbia: mais insegurança humana, menos segurança regional. Rio de Janeiro, evista contexto internacional, vol. 24, nº 1, 2002.

UNASUL. Tratado constitutivo da Unasul. Brasília, 23 de maio de 2008.

UNODC. Colombia – coca cultivation survey. Bogotá, 2009.

VARGAS, Angela Maria. Produção de drogas na Colômbia e seus reflexos para a Amazônia brasileira. In: GABINETE DE ESTUDOS DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL. Ciclo de estudos sobre a Amazônia. Brasília, 2004.

VAZ, Alcides Costa (2006). "O Governo Lula: uma nova política exterior?", in BRIGADÃO, Clóvis e PROENÇA Jr., Domingos (Org.). O Brasil e a conjuntura Internacional – Paz e Segurança Internacional. Rio de Janeiro: Gramma: Fundação Konrad Adenauer.

VEILETTE, Connie. Plan Colombia: a progress report. Washington, Congressional research service, código RL 32774, 2005.

VEINTIMILLA, Luis Emilio. El acuerdo de cooperacion para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (DCA) y la integracion regional suramericana. Quito, FLACSO, 2011.

VEINTIMILLA, Luis Emilio. El acuerdo de cooperación para La defensa entre lós Estados Unidos y Colombia (DCA) y La integración regional suramericana. Quito, FLACSO – Equador, 2011.

VIEIRA, Frederik. A geopolítica brasileira: um caso de destino

manifesto?. São Paulo, Revista de economia política e história econômica, nº 5, 2005.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. A política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Rio de Janeiro, Contexto Internacional, vol. 29, nº 2, 2007.

VIGNA, Ecélcio. O quê o congresso nacional pensa sobre o Plano Colômbia. Brasília, Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2001.

VILLA, Rafael Duarte. OSTOS, Maria del Pilar. As relações da Colômbia com os Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Política Internacional, 2005.

VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira – capital social e discurso democrático na América do Sul. São Paulo: revista brasileira de ciências sociais, vol. 21, nº 61, 2006.

VIVEIROS, Rafael Theberge. ABIN: a atividade de inteligência na democracia brasileira. Brasília, UnB – Irel, 2009.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it. Massachusetts, the MIT press, 1992.

WENDT, Alexander. Constructing International Politics. Nova Iorque: Harvard press, International Security, vol. 20, nº 1, 1995.

YOUNGERS, Colleta e ROSIN, Ellen (orgs.). *Drogas y democracia en América Latina*. Biblos, Buenos Aires, 2005.

ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Segurança. Curitiba, revista brasileira de sociologia política, vol. 16, nº 31, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. O fim do mundo como o conhecemos. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial. Rio de Janeiro: UFRJ, revista dados, vol. 39, nº 3.

PECEQUILO, C. S. A política externa dos EUA: continuidade ou mudança? 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.